HOUSE OF COMMONS
CANADA

THE SAFE THIRD COUNTRY REGULATIONS

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

Joe Fontana, M.P.
Chair

December 2002

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Evidence of Committee public meetings is available on the Internet http://www.parl.gc.ca

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

103-02813/

THE SAFE THIRD COUNTRY REGULATIONS

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

Joe Fontana, M.P.
Chair

December 2002

STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

CHAIR

Joe Fontana, M.P.	(*London North Centre, ON*)

VICE-CHAIRS

Madeleine Dalphond-Guiral, M.P.	(*Laval Centre, QC*)
Jerry Pickard, M.P.	(*Chatham—Kent Essex, ON*)

MEMBERS

Diane Ablonczy, M.P.	(*Calgary—Nose Hill, AB*)
Mark Assad, M.P.	(*Gatineau, QC*)
Yvon Charbonneau, M.P.	(*Anjou—Rivière-des-Prairies, QC*)
Antoine Dubé, M.P.	(*Lévis-et-Chutes-de-la-Chaudière, QC*)
John Godfrey, M.P.	(*Don Valley West, ON*)
Steve Mahoney, M.P.	(*Mississauga West, ON*)
Inky Mark, M.P.	(*Dauphin—Swan River, MB*)
Grant McNally, M.P.	(*Dewdney—Alouette, BC*)
Anita Neville, M.P.	(*Winnipeg South Centre, MB*)
Joe Peschisolido, M.P.	(*Richmond, BC*)
David Price, M.P.	(*Compton—Stanstead, QC*)
Judy Wasylycia-Leis, M.P.	(*Winnipeg North Centre, MB*)
Lynne Yelich, M.P.	(*Blackstrap, SK*)

CLERK OF THE COMMITTEE

William Farrell

FROM THE PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Benjamin Dolin
Margaret Young

THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

has the honour to present its

FIRST REPORT

In accordance with its permanent mandate under Standing Order 108(2), your Committee has conducted a study *The Safe Third Country Regulations* and reports its findings and recommendations.

ACKNOWLEDGEMENTS

The Committee could not have completed its study *The Safe Third Country Regulations* without the cooperation and support of numerous people. The Chairman and members of the Committee extend their thanks to all the witnesses who shared with them their insight and their knowledge on this subject.

Our task could not be completed without the valuable work of the research officers of the Parliamentary Research Branch, Benjamin Dolin and Margaret Young. The Committee also wishes to acknowledge the Clerk, William Farrell, and Lucie Poulin for the administration and support throughout the course of this study.

The members of the Committee also wish to express their appreciation to the staff of the Committees Directorate, the Translation Bureau of Public Works and Government Services Canada, the Department of Citizenship and Immigration staff and the support services of the House of Commons who have provided logistic and administrative support to elaborate this report.

Finally, the Chairman wishes to thank the members of the Committee for the hours they dedicated to study this question and to prepare this report.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

A. BACKGROUND 2

B. STATISTICS 3

C. PAST STUDIES 3

THE PROPOSED REGULATIONS 4

GENERAL OBSERVATIONS 6

THE ISSUES 6

A. The American Asylum System 6

(i) Expedited Removals 7

(ii) Detention 8

(iii) Gender-based Asylum Claims 8

(iv) One-year Time Requirement for Filing an American Asylum Claim 9

B. The Agreement Only Applies to Land Ports of Entry 10

C. Definition of Family 11

D. Unaccompanied Minors 12

E. Public Interest Exceptions 12

F. Procedural and Administrative Issues 14

(i) Resource Requirements 14

(ii) Burden of Proof 15

(iii) Appeal Mechanism 16

G. The Supplementary Draft Agreement 16

H. Review of the Agreement 17

LIST OF RECOMMENDATIONS 19

APPENDIX A — LIST OF WITNESSES 23

APPENDIX B — LIST OF BRIEFS 25

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 27

SUPPLEMENTARY OPINION — CANADIAN ALLIANCE 29
DISSENTING OPINION — BLOC QUÉBÉCOIS 33
DISSENTING OPINION — NEW DEMOCRATIC PARTY 35
DISSENTING OPINION — PROGRESSIVE CONSERVATIVE PARTY 39
MINUTES OF PROCEEDINGS 41

THE SAFE THIRD COUNTRY REGULATIONS

INTRODUCTION

Under the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), the Minister may designate a country as a state to which refugee claimants may be returned to make their claim for protection. The provision for naming a so-called "safe third country" has existed in Canadian law since 1989 but has never been used. It is now proposed that the United States be given this designation.

Denying access to our refugee determination system and returning a claimant to another state requires, in practice, the negotiation of a bilateral agreement with the designated country. On 30 August 2002, a draft safe third country agreement (the Agreement) was signed with the United States. Both countries undertook to submit this Agreement to their respective governments, and the Canadian Cabinet granted its approval on 8 October 2002. The U.S. Secretary of State has not yet formally approved the Agreement but is anticipated to do so before Deputy Prime Minister John Manley meets with Governor Ridge on 5 December 2002. The Americans will then publish their implementing regulations.

The Canadian safe third country regulations were pre-published on 26 October 2002, with a public comment period of 30 days. The purpose of pre-publishing the regulations is to allow interested members of the public a period of time to study them and to submit written comments to the department before they are finalized and come into force. The Committee understands that limiting the time for public input is administratively necessary. However, as the Committee with the mandate to oversee Citizenship and Immigration Canada (CIC), it is within our purview to review and comment on all departmental matters, at our discretion. Unfortunately, we were not able to meet the deadline given to the public, but as we were informed that implementation will not occur until next spring, we expect that our comments and recommendations will be taken into account before the Agreement and regulations come into force. The Committee recently studied the *Immigration and Refugee Protection Regulations* and our report of March 2002, *Building a Nation*, resulted in significant improvements to the pre-published regulations. It is hoped that this report will be similarly received.

Despite conducting our study in a very limited time period, the Committee is satisfied that we have addressed the major issues. In addition to an appearance from the Minister and CIC officials, we heard oral presentations from 20 individuals representing nine organizations, and received numerous written briefs. The Committee had an opportunity to identify the common issues of concern and now makes the following comments and recommendations.

A. BACKGROUND

Article 33(1) of the United Nations Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees (the Refugee Convention) provides:

> No Contracting State shall expel or return ("refouler") a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

Similarly, Article 3(1) of the United Nations Convention Against Torture (the CAT), ratified by both Canada and the United States, provides:

> No State Party shall expel, return ("refouler") or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.

These international commitments form part of the backdrop against which the Agreement must be judged. In returning asylum seekers we must ensure that the Refugee Convention and the CAT are respected. Indeed, this has been specifically delineated in section 102 of the IRPA, which lists the factors to be considered when designating a safe third country. The Committee notes that Article 3 of the Agreement provides that Canada and the U.S. will not return anyone referred back under the Agreement to another country until an adjudication of their refugee claim has been made.

The Committee was informed that the safe third country concept has its origins in Europe where it evolved out of a desire to prevent "asylum shopping." It was alleged that some people were making asylum claims in different European countries, either simultaneously or consecutively, in an effort to find the most personally advantageous situation. It is the government's view that selecting a new home based on personal preferences or for economic reasons falls within the domain of immigration and does not properly belong in the asylum context. In essence, refugees should be required to seek asylum in the first safe country they enter. Many of our witnesses, on the other hand, argued that claimants should be permitted to choose where they are most likely to find a safe haven that allows them to become economically and socially re-established.

The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has established guidelines for implementing the safe third country concept and does not, in principle, oppose such accords. The UNHCR recognizes that states are entitled to enter into agreements to share responsibility for determining asylum requests, provided it is explicit that return can be effected only when the claimant will be able to access fair asylum procedures in the receiving country. The Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) accompanying the proposed regulations indicates that the UNHCR supports the objectives of the Agreement and considers that both Canada and the U.S. meet their international obligations. However, when the UNHCR representatives appeared before the Committee, they felt it necessary to qualify this statement by indicating that there are

portions of the Agreement that could jeopardize access to refugee protection, contrary to international norms. As discussed below, this was a cause of concern for the Committee.

B. STATISTICS

The Committee was presented with various statistics regarding the number of claims the Agreement is expected to address. Figures provided by CIC indicate that from 1995 to 2001, approximately one-third of all refugee claims in Canada (31% to 37% annually) were made by claimants known to have arrived from or through the United States. Additional people making inland claims may have come via the U.S. but are not captured in this data, as their route of entry could not be confirmed. Of those claiming at a port of entry, where verification of transit countries may be more easily undertaken, 60% to 70% come from or through the United States on their way to Canada. In 2001, 13,497 people known to have come from or through the U.S. made refugee claims, and 95% of these applications were initiated at land border ports of entry. While no one could provide data regarding the flow of refugee claimants from Canada to the United States, it appears likely that they would number no more than a few hundred per year.

C. PAST STUDIES

An attempt at an agreement between Canada and the U.S. was made in the mid-1990s. A preliminary draft agreement was concluded in November 1995 and released to the public. The Immigration Committee held hearings in March 1996 and tabled a report in May of that year.[1] While the Committee felt that a safe third country agreement was not wrong in principle and that the underlying premises of the draft were sound, it made the following recommendations:

- An ongoing monitoring committee, composed of representatives of both governments and the UNHCR, should be established.

- The mandate of the monitoring committee should include the question of significant differential treatment by the two countries of categories of people who, in the opinion of the UNHCR, have meritorious claims.

- In cases where French-speaking claimants wish to make a claim in Canada for reasons relating to language, the government should exercise its discretion to allow them to claim in Canada even though the U.S. would normally be responsible for them.

- Any future draft agreement should be brought before this Committee to be re-examined.

---

[1] Standing Committee on Citizenship and Immigration, 35th Parliament, 2nd Session, First Report, *The Preliminary Draft Agreement Between Canada and the United States Regarding Refugee Claims*, May 1996.

In 2001, the Committee again visited the issue in the course of its study on border security.[2] In recommending that the government pursue a safe third country agreement with key countries, and especially the United States, the Committee stated the following:

> The Committee believes there is merit in again attempting to negotiate such an arrangement with the U.S., but cautions that it is not a "magic bullet" that will solve the increasing demands placed on our refugee determination system. It would be one tool among many. It is apparent that front-line border workers overwhelmingly favour the pursuit of a safe third country agreement with the United States and believe that overall efficiencies may be achieved. As well, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has guidelines regarding the application of the safe third country concept. Following these guidelines, Canada could pursue an arrangement with the U.S. that would ensure compliance with our humanitarian obligations.

We also note the Senate's comments on this issue in the course of the Social Affairs, Science and Technology Committee's study of Bill C-11, the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA).[3] That Committee reached the similar conclusion that the government should work toward implementing the safe third country provisions of the IRPA and, in particular, an agreement relating to shared asylum processing with the United States.

THE PROPOSED REGULATIONS

The regulations begin by stating that the United States is a designated country for the purposes of section 101(1)(*e*) of the IRPA, which provides that a claim is ineligible to be referred to the Immigration and Refugee Board (IRB) if "the claimant came directly or indirectly to Canada from a country designated by the regulations ...." The remaining regulations are devoted to setting out exceptions to the safe third country rule and outlining procedures for suspending or terminating the Agreement.

To begin with, the provisions will only apply at land ports of entry. The regulations specify that the Agreement will not apply at:

- a location that is not a port of entry (for example, an inland CIC office);
- a harbour port; or
- an airport.

---

[2] Standing Committee on Citizenship and Immigration, 37th Parliament, 1st Session, Second Report, *Hands Across the Border: Working Together at our Shared Border and Abroad to Ensure Safety, Security and Efficiency*, December 2001.

[3] Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology, Ninth Report, 23 October 2001, 37th Parliament, 1st Session.

As well, claimants will not be returned to the U.S. if they establish that they have a family member in Canada who is:

- a Canadian citizen;
- a permanent resident;
- a person whose refugee claim has been accepted; or
- a person who is at least 18 and has had a refugee claim referred to the IRB for determination.

Clause 2 of the proposed regulations defines "family member" in respect of a claimant as their spouse or common-law partner, their legal guardian, and any of the following: their child, father, mother, brother, sister, grandfather, grandmother, uncle, aunt, nephew or niece.

Unaccompanied minors are also exempted and the regulations provide details in this respect. If the minor is under 18 years of age, is not accompanied by an adult, has no spouse or common-law partner, and has no parent or legal guardian in Canada or the United States, access to Canada's refugee protection system will be permitted.

The Agreement will also not apply to people with a valid Canadian visa or those who do not require a visa to enter Canada but who would need a visa to enter the U.S.

Article 6 of the Agreement provides that either country may, at its own discretion, examine *any* refugee claim where it determines it is in the public interest to do so. Under this Article, proposed section 159.6 indicates return to the U.S. will not occur if the claimant:

(a) is charged or has been convicted of an offence in the U.S. that is punishable by the death penalty;

(b) is charged or has been convicted of an offence in any other country that is punishable by the death penalty in that country; or

(c) is a national of a country for which the Minister has imposed a stay on removal orders.

Article 10 of the Agreement provides for the suspension or termination of the Agreement, and the proposed regulations set out the notification process that would be required. The Agreement can be terminated on 6 months notice, or suspended for up to 3 months upon written notice to the other party.

GENERAL OBSERVATIONS

Officials from Citizenship and Immigration Canada informed the Committee that the purpose of the Agreement is to reduce the number of refugee claims being referred to the IRB, in particular the large number of claims from people who are granted visitor visas to enter the United States and who then proceed to the Canadian border to initiate a refugee claim. The Committee hopes that any financial savings realized from the Agreement's impact on inland claims will be used to enhance our overseas humanitarian resettlement program.

The Minister and departmental officials stated that the implementation of the Agreement is projected to reduce the pressures being faced by the IRB, but that it will not adversely affect the situation of asylum seekers, who will be guaranteed access to either the Canadian or the American refugee adjudication system. Representatives of the non-governmental organizations (NGOs) who appeared as witnesses (who oppose the safe third country concept in principle) and the UNHCR (which does not oppose such agreements) did not accept the department's assurances. The question the Committee had to grapple with was whether the concerns expressed by these witnesses were significant and, if so, whether they could be addressed by changes to the regulations or whether the Agreement itself was defective.

To some extent, the Committee does not have the full picture. In Canada, procedural details are still to be finalized. In the United States, because the Secretary of State has not yet signed the Agreement, the American regulations have not been published. Publication of the U.S. regulations may help to clarify some issues addressed by this report.

On balance, the Committee supports the Agreement. However, we do have concerns about some aspects of the proposed regulations. Before implementation, the Committee trusts that the department will address the various matters outlined below.

THE ISSUES

A. The American Asylum System

Many of the witnesses questioned the basic premise that the United States is a "safe" country for all asylum seekers. Witnesses from various NGOs and the UNHCR expressed concerns about certain U.S. practices. Specifically brought to the fore were detention procedures, the expedited removal process, the one-year time limit to file a claim in the U.S., and differences in the interpretation of the refugee definition in American jurisprudence. A memorandum by Professor David A. Martin of the University of Virginia, commissioned by CIC, was also provided for our review. In his paper, Professor Martin reached the conclusion that the United States does adhere to the

principles of the Refugee Convention and that its asylum processes are consistent with international law.

(i) Expedited Removals

The United States introduced the *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (IIRIRA) in 1996 and substantially altered their asylum process. Upon a foreign national's arrival at a port of entry, the IIRIRA authorizes an immigration officer to order the person removed from the United States without further hearing or review if the officer believes that the person arrived without proper documents and is illegally in the country. If the foreign national without proper travel documents makes a claim to asylum at a port of entry or if a claim to asylum is made when the foreign national has previously entered the country without being inspected at an official port of entry, the claimant can still be removed from the U.S. if an asylum officer determines that he or she does not have a "credible fear" of persecution. The person claiming asylum must be detained until this decision is made. The IIRIRA permits an immigration judge to review a negative decision of an asylum officer, if requested by the claimant. The judge's review must be completed within seven days. Detention is discretionary pending a decision by the immigration judge.

Witnesses expressed concern about this process. They fear that claimants returned from Canada pursuant to the Agreement will not necessarily be granted a full hearing of their claim in the United States if they are undocumented. Rather, they could find themselves in the expedited removal process, which many witnesses, including the UNHCR, suggested does not provide adequate procedural guarantees against *refoulement*, or return to the country where they claim to fear persecution.

Department officials countered that claimants who are returned by Canada to the United States would not fall into the expedited removal process as it only applies at American ports of entry and the claimants who are turned away at the Canadian border are already in the United States. This was not the understanding of the UNHCR, which indicated in its brief that although "U.S. government officials have stated they expect that most persons returned from Canada would not be subject to expedited removal, this has not yet been confirmed." As well, Professor Martin's memorandum is ambiguous, stating that it is not clear whether expedited removal could be applied to claimants returned to the U.S. from Canada. However, he does state that such a return would be considered as creating a "new arrival" in the context of the American one-year deadline to apply for asylum; arguably, then, it could also be considered an "arrival" that would trigger the expedited removal process.

The Committee notes that Article 3 of the Agreement requires adjudication of a person's refugee claim in one of the two countries. The Committee has sufficient concerns about the expedited removal process that we feel it must be addressed for Article 3 to be meaningful.

RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that the government seek assurances that people returned to the United States under the Agreement will not face expedited removal proceedings.

(ii) Detention

Most of the NGOs also discussed what they view as an excessive use of detention by the American authorities. The conditions of detention were also questioned, and it was indicated that many refugee claimants in the United States, including minors, are held in facilities with criminals.

The department indicated to the Committee that while the U.S. may in practice detain more asylum seekers, in law their grounds for detention are the same as in Canada: that the person is a security risk, is unlikely to appear for hearings or removal, or their identity is not established. Professor Martin dismissed the concerns of groups such as Amnesty International regarding detention as being based on cases that violated American law and were subsequently corrected.

The Committee accepts that American detention policies differ from those in Canada to some degree, but believes that the U.S. does comply with international law in this regard. With respect to the detention of minors, the Committee notes that the Agreement and regulations do provide that unaccompanied minors will be permitted to enter Canada from the U.S., and we have made recommendations for improving the treatment of unaccompanied minors below. The Committee is concerned that some people may be detained in the U.S. who would likely not be detained in Canada. As will be recommended below, this issue should be part of the ongoing monitoring of the Agreement.

(iii) Gender-based Asylum Claims

Witnesses questioning the American application of the refugee definition made specific reference to the fact that gender-based claims are treated differently in Canada, particularly those based on domestic violence. In fact, in the Regulatory Impact Analysis Statement, the department concedes that Canada and the U.S. "have different approaches" in this regard. Professor Martin addressed this topic by stating that the U.S. has actually been hailed as a leader in the recognition of gender-based claims and that it is only the "difficult and controversial" area involving claims based on domestic violence that is problematic. This, he suggested, is due to the Board of Immigration Appeals decision in *Matter of R.A.* in 1999, where a restrictive view of the Refugee Convention ground of "particular social group" led to the rejection of a claim based on domestic abuse. This decision, he noted, was subsequently vacated on the order of Attorney General Janet Reno, and new regulations to guide decision-makers in such matters are

currently being created. Professor Martin does concede that until these regulations are published, real uncertainty about current American standards exists.

RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that until such time as the American regulations regarding gender-based persecution are consistent with Canadian practice, women claiming refugee status on the basis that they are victims of domestic violence be listed as an exempt category under section 156.9 of the proposed regulations.

RECOMMENDATION 3

The Committee further recommends that gender-based analysis be part of the ongoing monitoring of the Agreement to ensure that victims of domestic violence are not adversely impacted.

(iv) One-year Time Requirement for Filing an American Asylum Claim

Under the IIRIRA, a person is barred from accessing the American asylum system if they fail to apply within one year of arrival in the United States. Many of the witnesses appearing before the Committee argued that this bar could result in claimants who are returned from Canada under the Agreement not having access to either asylum system; for example, if they came to Canada after having been in the U.S. for over a year as students or visitors. The UNHCR, in particular, argued for an exemption for such cases.

Professor Martin's memorandum, in contrast, notes that the one-year bar is not absolute. It is subject to override if claimants can show either changed circumstances that affect their eligibility for asylum (e.g. a student who has been in the U.S. for a year now fears returning to his home after a military coup) or extraordinary circumstances relating to the delay in filing (which includes serious illness, disability, or ineffective assistance of counsel). As well, the one-year deadline is calculated from the time of the person's *last* arrival. Professor Martin suggests that being returned under the Agreement from Canada to the U.S. would be considered a "new arrival" and would have the effect of starting the one-year clock anew.

RECOMMENDATION 4

The Committee recommends that the government seek assurances from the United States that claimants returned under the Agreement will not be precluded from accessing the American asylum system on the basis that they have been in the United States for one year or more.

B. The Agreement Only Applies to Land Ports of Entry

The fact that the Agreement and proposed regulations apply only to land ports of entry was discussed at some length in the Committee's proceedings. The fact that inland claims are not covered is due, in part, to lessons that have been learned from the European experience. In implementing safe third country regimes, some countries had to establish time-consuming and costly processes for inland claims. It is understandable that the government would like to avoid diverting resources to a procedure intended to establish the inland claimants' route to Canada, rather than using that time and money to actually decide their refugee claims.

We also heard evidence relating specifically to the German experience. In 1993, Germany enacted a safe third country rule that related to all nine countries with which Germany has land borders. No one who sought entry from one of those countries overland was allowed to enter and make a claim, without exception. The main purpose of the agreement was to reduce the number of people applying for asylum in Germany. Overnight, no one applied for asylum any more at the land borders. Yet every year since then, approximately 100,000 people have applied for asylum in Germany. They all cross the borders illegally and apply inland.

Many witnesses indicated that the fact that the Agreement does not apply to inland claims would, as occurred in Germany, lead people to enter the country surreptitiously. One witness even indicated that church groups would assist in this endeavour, setting up what was referred to as a modern "underground railroad." Others pointed to human smugglers as likely beneficiaries of the Agreement. The NGOs pointed to the inherent dangers involved in entering Canada illegally and the potential for injury and loss of life.

The Committee was also told of the fairly orderly system that now exists at Canada's ports of entry, including the land border. All claimants are fingerprinted, photographed and issued instructions for medical examinations. This will, of course, not occur if people avoid reporting to border posts. It was suggested that the Agreement could therefore have an adverse effect on security and public health in Canada, given that more people would enter the country illegally. It was also suggested that this could result in a public backlash against refugees, as illegal entries tend to create intolerance.

RECOMMENDATION 5

The Committee recommends that, as part of the monitoring of the implementation of the Agreement, the issues of "irregular migration" and people-smuggling be closely watched. Should the Agreement fail to decrease the number of claims being referred to the Immigration and Refugee Board, and should an increase in the number of illegal entries to Canada be apparent, the government must be prepared to exercise its authority to suspend or terminate the Agreement.

C. Definition of Family

The Committee heard concerns expressed with respect to the definition of "family member" in the regulations. This definition is particularly important because claimants with a listed family member in Canada will not be returned to the United States.

To begin with, some of the witnesses suggested that *de facto* family members should be included in the definition. Many refugees lose their biological family members and become dependent on others, both financially and emotionally.

RECOMMENDATION 6

The Committee recommends that the regulations include an exception for claimants with *de facto* family members in Canada who serve or have served as their primary support mechanism.

Another concern was the wording of section 159.5(*b*) of the proposed regulations. It is necessary that the family member in Canada have "lawful status" for the exception to apply and this section would include a family member whose claim for refugee protection has been accepted under the Act. Some of the witnesses felt that this wording might improperly exclude those who had been granted protected status through the Pre-Removal Risk Assessment process of the Act.

RECOMMENDATION 7

The Committee recommends that section 159.5(*b*) of the regulations be changed to clearly include all protected persons under the Act.

A final issue relating to the family exception arose in the course of the Committee's discussion of refugee claims based upon domestic violence. We have recommended that, until the American regulations regarding gender-based persecution are consistent with Canadian practice, women claiming refugee status on the basis that they are victims of domestic violence be permitted to have their claims heard in Canada. To ensure that victims of domestic violence are not pursued by their abusive spouses, the Committee feels that the regulations should clearly indicate that the family exception should not apply to men whose wives or common-law partners have been permitted entry to Canada on this basis.

RECOMMENDATION 8

The Committee recommends that the definition of family in the regulations be changed to provide that a person not be granted entry to Canada to pursue a refugee claim on the basis that his spouse or

common-law partner is in Canada, if the spouse or common-law partner in Canada was permitted entry on the basis that her refugee claim concerns domestic violence.

D. Unaccompanied Minors

The Agreement provides an exception for unaccompanied minors, who would be permitted to enter Canada to pursue a claim for protection. The regulations define such a claimant as a person who:

- has not reached the age of 18 years and is not accompanied by a person who has reached the age of 18 years;
- has neither a spouse nor common-law partner; and
- has neither a mother nor father nor a legal guardian in Canada or the United States.

As some witnesses pointed out, this appears to be more restrictive than the text of the Agreement itself, which defines an unaccompanied minor as an unmarried person under 18 without a parent or legal guardian in one of the two countries. The additional requirement that the child not be accompanied to the border by any adult was criticized as problematic. What if an adult sibling accompanied an orphaned child? The Agreement would appear to allow the child to enter Canada while the regulations would not. What about a kindly stranger seeking to help the youngster, or another adult who has no legal duties with respect to the minor?

Witnesses also referred to the fact that Americans often detain children, sometimes with criminals, and also expressed concern that the United States has not ratified the *Convention on the Rights of the Child*.

RECOMMENDATION 9

The Committee recommends that an unaccompanied child be defined as a minor separated from both parents and not accompanied by a person over 18 who by law or custom has the responsibility for looking after the child.

E. Public Interest Exceptions

Article 6 of the Agreement provides that either country may, at its own discretion, examine any refugee claim where it determines it is in its public interest to do so. The proposed regulations specify the following public interest exceptions:

- Claimants charged or convicted of a death penalty offence in any country; and

- Claimants who are nationals of countries in respect of which the Minister has imposed a moratorium on removals.

Some members of the Committee expressed concern that the exception for claimants charged or convicted of a death penalty offence in any country would encourage murderers or other serious offenders to seek refuge in Canada. Although CIC officials argued that the Supreme Court of Canada decision in *U.S.* v. *Burns and Rafay*[4] demonstrated that this provision is consistent with Canadian values, it is nevertheless the case that some Canadians continue to have concerns that Canada may be perceived as a "safe haven" for criminals. Indeed, if the exception in the regulations is examined in isolation that might seem to be the case.

The exception, however, should be seen as part of an ongoing process, not as an end point. A person admitted to Canada who has been convicted of a death penalty offence would likely *not* be eligible to make a refugee claim by reason of section 101(2)(*b*) of the *Immigration and Refugee Protection Act*.[5] Moreover, it is most likely that the jurisdiction where the offence occurred would request the individual's return under an extradition agreement. At that point, extradition procedures would begin. If the person is found to be extraditable, the Minister of Justice has a discretion to return the person, with assurances that the death penalty would not be applied, or in egregious cases, even without such assurances.

Thus, the Committee has concluded that it cannot be said that the exception in the regulations for those facing a death penalty creates a safe haven. Rather, it is consistent with other aspects of our law, and most members of the Committee support it. We note as well that none of our witnesses disagreed with that exception.

Our witnesses did, however, argue for additional public interest exceptions. To begin with, some suggested that the broad discretion of the Minister under the Agreement is taken away by the regulations. Witnesses felt that the regulations should specifically indicate that the Minister may exempt any claimant from the safe third country provisions in the public interest. The Committee believes that specifying that this discretion exists is merited.

---

4 [2001] S.C.C. 7.

5 That provision states that a person is ineligible to make a refugee claim by reason of a conviction outside of Canada if the Minister is of the opinion that the person is a danger to the public in Canada and the conviction is for an offence that, if committed in Canada, would be punishable under an Act of Parliament by a maximum term of imprisonment of at least 10 years.

RECOMMENDATION 10

The Committee recommends that section 159.6 of the regulations include a provision allowing for the non-application of the Agreement in any additional situations the Minister determines to be in the public interest.

Witnesses also provided other suggestions for public interest exceptions. Some concerns that could be addressed through this provision have been referred to already in this report. The Committee has considered all of the proposals and makes the following recommendations:

RECOMMENDATION 11

The Committee recommends that Francophone claimants should, in the public interest, be permitted to have their claims heard in Canada.

RECOMMENDATION 12

The Committee recommends that claimants who may succeed in a claim for refugee protection under the Immigration and *Refugee Protection Act* but, because of the nature of their claim, would not be protected in the United States, should, in the public interest, be permitted to have their claims heard in Canada.

F. Procedural and Administrative Issues

(i) Resource Requirements

Many witnesses questioned what sort of process would be established at our land ports of entry to administer the regulations. CIC officials informed the Committee that two officers, one of them a Senior Immigration Officer, would review any claims by people who indicate that they meet one of the exceptions under the regulations. Only then could a person be returned to the United States. Witnesses from the Canada Employment and Immigration Union, however, pointed out that some border posts are staffed only by one person.

The Union representatives also referred to other resources that will be required to implement the Agreement. Officers at the border will need to do more in-depth interviews with claimants to determine if they meet one of the exceptions in the regulations. As an increase in claims at inland offices and airports can be expected, more resources will be required there as well. The expected increase in "irregular migration" will also place more demands on border enforcement personnel. All this will compound existing strains on

resources. In fact, the Union representatives indicated that CIC term staff are currently being let go for financial reasons.

Adequate resources must be provided to the department to implement the Agreement. It is clear that if the resources are not there, the Agreement will not have its desired effect. We hope that the department will meet its commitment to have at least two officers available at all border posts in order to fairly and quickly assess whether claimants meet one of the exceptions in the regulations.

RECOMMENDATION 13

The Committee recommends that additional resources be provided to the department to meet the demands that will result from implementation of the Agreement. The government must closely monitor the effects of the Agreement and assemble "SWAT teams" that can be deployed quickly should bottlenecks appear.

(ii) Burden of Proof

The Committee heard concerns about whether the proposed procedures will be fundamentally fair. Many witnesses referred to the burden of proof that asylum seekers would be required to meet at the border, as section 159.5 of the proposed regulations indicates that claimants must establish that they are eligible to make their claim in Canada. This may be difficult for claimants who do not have legal counsel or who do not speak one of Canada's official languages, and who may require some time to establish that they are exempt under the Agreement. As well, the Committee is aware that many may have been forced to flee their homelands without documentation or may come from countries where no central government exists to issue documentation that could assist the person.

RECOMMENDATION 14

The Committee recommends that the regulations specifically state that they are to be interpreted in a manner sensitive to the difficulties that may be faced by claimants in providing proof that they are eligible to have their claims heard in Canada, and that claimants should be given the benefit of the doubt.

We note that in cases where there are delays in this process, a deemed referral of the claim to the Immigration and Refugee Board will occur after three days, in most cases, pursuant to section 100(3) of the Act.

(iii) Appeal Mechanism

A lack of effective appeal mechanism was also cited as a concern by many of the witnesses. Departmental officials indicated that any decision by an immigration officer is subject to judicial review by the Federal Court. However, the NGO witnesses argued that such an appeal would not be accessible to most refugee claimants who would be required within 15 days to obtain counsel to file an application for leave to be heard by the Court. Leave can be difficult to obtain and, even then, the Federal Court will not review the immigration officer's decision on a standard of correctness. Thus, although judicial review is available, it may not provide a practical remedy. Because the IRPA now provides that a finding of ineligibility forever precludes another claim, the repercussions of the immigration officer's decision are significant.

RECOMMENDATION 15

The Committee recommends that the regulations provide for an effective and transparent internal review mechanism before returning someone to the United States to make a claim.

G. The Supplementary Draft Agreement

A diplomatic note accompanying the Safe Third Country Agreement, based upon Article 9, has been made public. It would permit the U.S. to refer up to 200 people per year to Canada for resettlement provided they are "outside the United States and Canada, as defined in respective national immigration laws, and have been determined by the Government of the United States of America and the Government of Canada to be in need of international protection." While the Agreement clearly contemplates Canada being able to refer refugees to the U.S. for resettlement, the supplementary draft agreement only refers to Canada's willingness to resettle American referrals. When discussing this matter, the Minister indicated that the U.S. had originally suggested that Canada accept 2,400 referrals per year.

The Committee notes that Article 9 of the Agreement is reciprocal and that Canada is permitted to call on the U.S. to resettle refugees as well. We are hopeful that the United States will be as cooperative in accepting referrals from Canada, should the need arise. We also note the department's assurances that any refugees referred by the United States would be subject to Canadian law and would be screened by our officials prior to entry. However, in the interests of openness, the Committee believes that if the number of referrals is to be specified, it should be specified for both parties and should form part of the main Agreement. It is inappropriate to have such a significant issue addressed by a diplomatic note in this manner.

RECOMMENDATION 16

The Committee recommends that the provisions of the supplementary draft agreement be incorporated into the main Agreement.

H. Review of the Agreement

The Committee was moved by the conviction and heartfelt concern of the witnesses who appeared before us to express their reservations about the Agreement and the regulations. It is quite clear, however, that the Agreement will be implemented, and soon. We would like to encourage all those who work on the front lines — in the department and for the NGOs — to make public any problems that come to light. Moreover, this is clearly a matter that requires continued oversight by the Committee.

Ongoing monitoring will ensure that the various issues that were raised in our hearings continue to remain alive. For example, the Committee heard evidence that the American asylum system may be improperly influenced by that country's foreign policy goals. In the event that such an improper influence were to become apparent in the course of monitoring the Agreement, remedial action could be taken by the Government of Canada at that time, including suspending or even cancelling the Agreement.

RECOMMENDATION 17

The Committee recommends that when the department performs a full review of the Agreement one year after its implementation, it should report its findings to this Committee. The department's report to the Committee should include the following information:

- **The number of claimants returned to the United States under the Agreement, including their countries of origin;**
- **The number of claimants returned to Canada under the Agreement, including their countries of origin;**
- **The number of claimants granted exemptions by each country, specifying the category;**
- **The number of claims made at inland offices during the period, as well as the number of claims made at inland offices in the same time period in the year preceding the Agreement;**

- **The number of claims made at airports during the period, as well as the number of claims made at airports in the same time period in the year preceding the Agreement;**

- **A report on human smuggling and human trafficking activity into Canada during the period;**

- **Detention statistics for land ports of entry during the period, as well as detention statistics for the same time period in the year preceding the Agreement;**

- **Reports on any migrants killed or injured in the course of attempting illegal entry into Canada;**

- **A summary of the concerns of non-governmental organizations brought to the attention of the department; and**

- **Any other significant concerns that come to the attention of the department, including any unintended or unanticipated effects of the Agreement.**

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that the government seek assurances that people returned to the United States under the Agreement will not face expedited removal proceedings.

RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that until such time as the American regulations regarding gender-based persecution are consistent with Canadian practice, women claiming refugee status on the basis that they are victims of domestic violence be listed as an exempt category under section 156.9 of the proposed regulations.

RECOMMENDATION 3

The Committee further recommends that gender-based analysis be part of the ongoing monitoring of the Agreement to ensure that victims of domestic violence are not adversely impacted.

RECOMMENDATION 4

The Committee recommends that the government seek assurances from the United States that claimants returned under the Agreement will not be precluded from accessing the American asylum system on the basis that they have been in the United States for one year or more.

RECOMMENDATION 5

The Committee recommends that, as part of the monitoring of the implementation of the Agreement, the issues of "irregular migration" and people-smuggling be closely watched. Should the Agreement fail to decrease the number of claims being referred to the Immigration and Refugee Board, and should an increase in the number of illegal entries to Canada be apparent, the government must be prepared to exercise its authority to suspend or terminate the Agreement.

RECOMMENDATION 6

The Committee recommends that the regulations include an exception for claimants with *de facto* family members in Canada who serve or have served as their primary support mechanism.

RECOMMENDATION 7

The Committee recommends that section 159.5(*b*) of the regulations be changed to clearly include all protected persons under the Act.

RECOMMENDATION 8

The Committee recommends that the definition of family in the regulations be changed to provide that a person not be granted entry to Canada to pursue a refugee claim on the basis that his spouse or common-law partner is in Canada, if the spouse or common-law partner in Canada was permitted entry on the basis that her refugee claim concerns domestic violence.

RECOMMENDATION 9

The Committee recommends that an unaccompanied child be defined as a minor separated from both parents and not accompanied by a person over 18 who by law or custom has the responsibility for looking after the child.

RECOMMENDATION 10

The Committee recommends that section 159.6 of the regulations include a provision allowing for the non-application of the Agreement in any additional situations the Minister determines to be in the public interest.

RECOMMENDATION 11

The Committee recommends that Francophone claimants should, in the public interest, be permitted to have their claims heard in Canada.

RECOMMENDATION 12

The Committee recommends that claimants who may succeed in a claim for refugee protection under the *Immigration and Refugee Protection Act* but, because of the nature of their claim, would not be protected in the United States, should, in the public interest, be permitted to have their claims heard in Canada.

RECOMMENDATION 13

The Committee recommends that additional resources be provided to the department to meet the demands that will result from implementation of the Agreement. The government must closely monitor the effects of the Agreement and assemble "SWAT teams" that can be deployed quickly should bottlenecks appear.

RECOMMENDATION 14

The Committee recommends that the regulations specifically state that they are to be interpreted in a manner sensitive to the difficulties that may be faced by claimants in providing proof that they are eligible to have their claims heard in Canada, and that claimants should be given the benefit of the doubt.

RECOMMENDATION 15

The Committee recommends that the regulations provide for an effective and transparent internal review mechanism before returning someone to the United States to make a claim.

RECOMMENDATION 16

The Committee recommends that the provisions of the supplementary draft agreement be incorporated into the main Agreement.

RECOMMENDATION 17

The Committee recommends that when the department performs a full review of the Agreement one year after its implementation, it should report its findings to this Committee. The department's report to the Committee should include the following information:

- **The number of claimants returned to the United States under the Agreement, including their countries of origin;**

- **The number of claimants returned to Canada under the Agreement, including their countries of origin;**

- **The number of claimants granted exemptions by each country, specifying the category;**

- **The number of claims made at inland offices during the period, as well as the number of claims made at inland offices in the same time period in the year preceding the Agreement;**

- **The number of claims made at airports during the period, as well as the number of claims made at airports in the same time period in the year preceding the Agreement;**

- **A report on human smuggling and human trafficking activity into Canada during the period;**

- **Detention statistics for land ports of entry during the period, as well as detention statistics for the same time period in the year preceding the Agreement;**

- **Reports on any migrants killed or injured in the course of attempting illegal entry into Canada;**

- **A summary of the concerns of non-governmental organizations brought to the attention of the department; and**

- **Any other significant concerns that come to the attention of the department, including any unintended or unanticipated effects of the Agreement.**

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Citizenship and Immigration	19/11/2002	3
Joan Atkinson, Assistant Deputy Minister, Policy and Program Development		
Luke Morton, Senior Counsel		
Bruce Scoffield, Director, Policy Development and International Coordination		
Amnesty International (Canada)		4
Michael Bossin, Past President		
Alex Neve, Secretary General		
Canada Employment and Immigration Union		
Janina Lebon, National Vice-President		
Alan Lennon, Senior Union Representative		
Jeannette Meunier-McKay, National President		
Canadian Council for Refugees		
Janet Dench, Executive Director		
Nick Summers, Vice-President		
"Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes"		
Richard Goldman		
Michèle Jenness		
United Nations High Commissioner for Refugees		
Judith Kumin, Representative in Canada		
Buti Kale, Senior Protection Officer		
American Immigration Lawyers Association	20/11/2002	5
Nan Berezowski, Barrister and Solicitor		
David H. Davis		
Canadian Auto Workers Union		
Raj Dhaliwal, Director		
Lisa Kelly, Counsel		
Peggy Nash, Assistant to the President		
Canadian Bar Association		
Renée Miller, Executive Member		
Tamra Thomson, Director		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Southern Ontario Sanctuary Coalition	20/11/2002	5
Mary Jo Leddy		
As an Individual		
Max Berger, Barrister & Sollicitor		
Department of Citizenship and Immigration	21/11/2002	6
Hon. Denis Coderre, Minister		
Michel Dorais, Deputy Minister		
Alfred MacLeod, Assistant Deputy Minister, Strategic Directions and Communications		
Luke Morton, Senior Counsel		
Bruce Scoffield, Director, Policy Development and International Coordination		

APPENDIX B
LIST OF BRIEFS

American Immigration Lawyers Association

Amnesty International (Canada)

Berger, Max

Canada Employment and Immigration Union

Canadian Auto Workers Union

Canadian Bar Association

Canadian Council for Refugees

Southern Ontario Sanctuary Coalition

United Nations High Commissioner for Refugees

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, your Committee requests the government to table a comprehensive response to this report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Citizenship and Immigration (*Issues Nos. 3 to 9 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Joe Fontana, M.P.
Chair

CANADIAN ALLIANCE SUPPLEMENTARY OPINION: SAFE THIRD REGULATIONS

Diane Ablonczy, M.P., Grant McNally, M.P., Lynne Yelich, M.P.
Official Opposition Critics for Citizenship & Immigration

The Canadian Alliance affirms Canada's international humanitarian obligation to receive our share of United Nations Convention refugees and our responsibility to ensure that we fulfill our commitment. The Canadian Alliance supports the Safe Third Agreement between Canada and the United States, as initialled on August 20, 2002. We support designating in Canadian law the United States as a safe third country. We agree that refugees should seek a safe haven in the first safe country they enter.

However, the Canadian Alliance disputes the central claim of the committee report that all major issues have been addressed.

Protecting victims of domestic violence

The Canadian Alliance believes there must be a commitment to deal with the safety of women refugees. The recommendations call for an exception to the provisions of the Agreement in the case of women making a claim on the basis of domestic violence. However the regulations do not clearly prohibit the abusing partner from making a refugee claim on the basis of family connection. If a woman has fled an abusive domestic arrangement, Canadian law should not be exploited to recreate that same dangerous environment in Canada.

Ill-defined exceptions undermine the purpose of the agreement

We disagree with the inconsistent, overly broad set of exceptions contained in the regulations. The exceptions contained in the regulations may lead to a situation where a fundamental breach of international law could occur. International law clearly states that no country will pass domestic measures that violate the intent of an international agreement. The exceptions outlined and the arbitrary determination process for future exceptions undermine the purpose of the Safe Third Country Agreement.

The regulations in undermining the agreed text also run contrary to the standards of the United Nations High Commission on Refugees. The UNHCR has made the Safe Third Country principle a critical part of the international refugee determination process.

Also, too many additional exceptions are recommended whose scope is excessively broad. For instance, by extending an exception to "de facto" family, the scenario exists, particularly with individuals who lack proper identity documents, that any acquaintance resident in Canada can be called upon to serve as "de facto" family. In a similar

recommendation, the granting of the "benefit of doubt" to the claimant is too vague. Doubt may often be present in refugee claims. Doubt ought to be reasonably satisfied and not ignored unless to serve Canada's interests. Overly broad and ill-defined exceptions could lead to irregular refugee flows that could undermine the resources available to genuine refugees.

There is also fundamental incoherency in section 159.6. (The objections to that section will be dealt with separately.) The recommendation gives the Minister arbitrary latitude to make exceptions in the "public interest." However, in committee testimony, the Minister implied that the specific exceptions in section 159.6 were based in Supreme Court jurisprudence. Recommendation 9 would potentially give the minister the right to override through some "public interest" claim the "rule of law" in Canada. Either the Minister by right of "public interest" has the final say in determining an exception or the relevant jurisprudence of the Supreme Court has the final say.

Sovereignty and security compromised by exception for capital crime felons

The Canadian Alliance disagrees with the three exceptions added to the regulations that were **not in the Agreement's final text.** They are all contained in paragraph 159.6. The exceptions are for claimants either charged with or convicted of an offence punishable by the death penalty in another country or claimants who are either a national or a stateless former resident of a country to which the Minister has imposed a stay on removal orders.

The minister in committee stated that recent Supreme Court decisions mandated the exceptions in question. His argument fundamentally misrepresents the most recent Supreme Court decision on the related issue of extradition is the 2001 case, *United States vs. Burns*, or more commonly known as *Burns-Rafay*. In that case, the court stated that Section 7 of the Charter requires the Attorney General to secure assurances that the death penalty would not be applied before extraditing **Canadian residents** to another jurisdiction. The Court also stated "Nevertheless, we do not foreclose the possibility that there may be situations where the Minister's objectives are so pressing, and where there is no other way to achieve those objectives other than through extradition without assurances, that a violation might be justified."

What is important to realize is that the court intended their decision only to apply to Canadian residents for whom Charter protection exists. Furthermore entry into Canada differs significantly from extradition out of Canada. They are not equivalent. The law on extradition does not compel the law on entry into Canada.

The justices discussed at length the possibility of Canada's becoming a "safe haven." They concluded that, "Elimination of a 'safe haven' depends on vigorous law enforcement rather than on the infliction of the death penalty once the fugitive has been removed from the country." *"Vigorous law enforcement" should involve by any measure of common sense not allowing fugitives from justice into the country in the first place.*

A more fundamental legal argument against the proposed exceptions lies in the extraterritorial application of *Charter* guarantees. In earlier cases *Kindler* (1991) and the *Ng reference case* (1991), the now Chief Justice Beverly McLachlin warned against casting "the net of the Charter broadly in extraterritorial waters."

The critical point is that the new *Immigration and Refugee Protection Act*, which came into effect on June 28, 2002, does not consider a potential refugee claimant at the border to possess *Charter* rights. The new exceptions in Safe Third Country Agreement regulations essentially propose to give *Charter* protections to non-residents and thus represent the extraterritorial application of the *Charter*.

The *Immigration and Refugee Protection Act* states that a refugee claim can be denied to an individual convicted of an offence punishable by a maximum term of imprisonment of at least 10 years. The proposed death penalty exception would allow individuals, charged or convicted of a crime serious enough to warrant the death penalty, to make a refugee claim. Under the existing law, the refugee claimant would almost certainly be deemed as ineligible. Why burden the system with litigation doomed to fail?

The concept of sovereignty includes the ability to control who enters or does not enter the country. The 159.6 regulations remove the right of the minister to not allow entry into the country of individuals potentially harmful to the public. The application of the exceptions would in essence allow individuals entry into Canada who would not have any legal status either as residents or refugee claimants. As convicted felons they could not apply for refugee status but would still be allowed to remain in Canada. **It is remarkable that these regulations would create a new status of residency in Canada based solely on the conviction for a capital offence.**

Treaty Partner not Consulted?

The exceptions laid out in the section 159.6 will have a strong impact on law enforcement in the United States. The U.S. agreed to the Safe Third Agreement in order to advance its security. The exceptions created weaken the security envisioned in the agreement. Canada's no denial of entry policy will attract individual in flight from charges or convictions carrying the death penalty. U.S. criminal justice and security bodies should be notified and consulted. If consultations with U.S. officials have taken place on section 159.6, the details of those conversations should be released.

Recommendation: Ensure protection of victims of domestic violence from abusive partners and remove Section 159.6.

BLOC QUÉBÉCOIS DISSENTING OPINION

In the wake of the events of September 11, 2001, Canada and the United States agreed that it was in their mutual interest to implement a joint "smart border" blueprint. One of the steps in this action plan is the signing of a Canadian-American safe third country agreement for purposes of processing refugee claims. This issue is not new, however, since the Canadian government has been trying for several years now to convince the United States of the value of such an agreement. In this regard, it is instructive to look at the May 1996 report by the Standing Committee on Citizenship and Immigration, where the Bloc Québécois expressed a dissenting opinion as to the timeliness of concluding a safe third country agreement with the United States.

First of all, the Bloc Québécois wants to note the excellent work done by the Standing Committee on Citizenship and Immigration. Although it had only a very short deadline within which to study the proposed regulations (which we consider deplorable given the importance of the issues linked to this agreement, and its far-reaching consequences), the Committee succeeded in hearing from expert witnesses who voiced their concern about the agreement. It should be noted that most of their recommendations were accepted by the Committee and can be found in this report. Unfortunately, the government has remained unreceptive to their primary recommendation, that the safe third country agreement not be adopted. When we asked the various witnesses to name just one positive thing about the agreement, their silence spoke volumes. That is why we cannot endorse this report.

Given the many reservations expressed by agencies that work with refugees, the Bloc Québécois firmly believes that the agreement is not in the best interests of asylum seekers. We are concerned about the stated objective of reducing the number of refugee claimants in Canada. As a signatory to the Convention on Refugees, Canada has a moral responsibility to make sure that all asylum seekers have access to a fair and equitable system. There is however nothing to indicate that the standards in the United States are equivalent to those in Canada. On the contrary: the representatives of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees declared when they appeared before the Committee that the United States does not always meet international standards for refugee protection. For example, the detention of asylum seekers is common in the United States, even though article 31 of the Convention specifies that no refugee should be subject to detention simply because he or she is present in a country without authorization.

Since the agreement will apply only at land ports of entry, and not to people requesting asylum once they are inside Canada's borders, everyone who appeared before the Committee saw it as very likely giving rise to a significant increase in clandestine immigration. People-smuggling networks could be organized to take advantage of the agreement's shortcomings. Such networks represent a real threat to the safety and even the lives of refugees. If in whatever way we place the lives of asylum seekers in danger, it

is obvious that we are contravening the principles and values of the Convention on Refugees.

Out of concern for equity and justice, the Bloc Québécois refuses to endorse the trivialization of the federal government's international responsibilities for refugee protection. If the government will not deign to reconsider the merits of such an agreement, we urge it at least to adopt all the recommendations included in this report.

Madeleine Dalphond-Guiral
MP for Laval Centre and
Bloc Québécois Critic on
Citizenship and Immigration and
the Status of Persons with Disabilities

NEW DEMOCRATIC PARTY DISSENTING OPINION TO THE SAFE THIRD COUNTRY REGULATIONS REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

DECEMBER 2002

The New Democratic Party stands in firm opposition to the 'Safe Third Country Agreement' between Canada and the United States and the regulations that have been proposed to implement that agreement.

Legitimate changes to our refugee policy should have as their primary objective the improvement of the lot of refugees. We do not feel that this Agreement fulfills that requirement.

In fact, quite the opposite. Its origins, in its current manifestation, are not in Canada's humanitarian traditions, but flow from the horrors of September 11th. It was also born in the midst of the reckless scapegoating of refugees, often the victims of terror, as likely perpetrators of terror. It is no coincidence that this Agreement is one element of the 'Smart Border' security package between the two countries.

The Agreement is predicated on comparable treatment of refugee claimants on both sides of the border. This is clearly not the case.

Several US practices have been criticized as falling below international standards. American laws dictating the wide use of incarceration, its non-transparent expedited removal process and its failure to recognize gender-based refugee claims are among the serious concerns that have been raised. The United States also has a history of inappropriately linking its refugee assessment to its foreign policy objectives.

Recent reports of racial profiling and the inappropriate treatment of Canadian citizens and selected permanent residents have offered only a glimpse into actual American practices when dealing with non-American citizens. The fact that refugees will be dealt with through the new Department of Inland Security has heightened our concern. So too has the expansion of the list of countries whose citizens qualify for 'special treatment' by American government officials. As several witnesses have testified, the United States is not a safe haven for some refugees and that alone should prevent Canada's entry into this Agreement.

We have had concerns since the Minister first began musing about reviving a 'safe third' initiative — musing outside of Parliament and only shortly after the debate on the new Immigration and Refugee Act had been completed. Our worst fears have been confirmed by the witnesses appearing before the Committee — witnesses who were unanimous in their opposition to the agreement and cited many flaws in the regulations.

A number of administrative problems have been raised. To qualify for an exception, the burden of proof falls unfairly on the person in flight. One witness suggested the Agreement would result in 'chaos and corruption'. Officials will be asked to make complex assessments and decisions beyond their customary parameters and with no safeguard of a review process to correct errors or consider new evidence. Officials' discretionary powers under the Agreement are even further restricted by the regulations.

The workload of officials is expected to increase with only vague assurances of increased resourcing — assurances from a Minister who has already acknowledged that a lack of resources is responsible for the unconscionable delay in implementing the Immigration and Refugee Act's Refugee Appeal Division.

There is also a realistic expectation that this Agreement will inevitably lead to an increase in cross-border human smuggling. Just imposing a new rule is not going to suddenly stop refugees who see their secure future in Canada from wanting to come here. Once here, some refugees may apply for status, others may be forced to remain underground.

As well as an administrative nightmare, this raises security concerns. Clearly, this Agreement is counter-productive to maintaining our security.

The Agreement can also be destructive for families. The Underground Railroad showed that desperate families will do anything to ensure the safety of their children including breaking up the family unit for a better opportunity at asylum. The restrictive exceptions may indirectly contribute to desperate strategies.

This Agreement doesn't make sense from an administrative, security or humanitarian perspective. Why then are we pursuing this?

With an estimated 35 per cent of our annual refugee claimants entering from the US, are we simply trying to cut back on Canada's refugee intake? Canada takes in only half of one percent of the world's refugees. That commitment should be rising, not dropping, to help the nearly 20 million people worldwide in flight or in danger. Instead, this Agreement reflects this government's recent pattern of immigration and refugee initiatives aimed at 'tightening up' a system experiencing problems rooted in its own under-resourcing and poor coordination.

Or is the Agreement aimed at ingratiating ourselves to the broader American post-Sept. 11th agenda of "Fortress North America"?. This Agreement should have been brought before Parliament for debate as it signals a growing accommodation of Canadian immigration and refugee policy toward that of the United States.

So who gains from this new refugee policy?

The federal government undoubtedly cuts its refugee intake, if that's its goal. It will be able to continue to under-resource Citizenship and Immigration Canada and can constrain its budget instead of meeting its international obligations. The US gets to dump unwanted refugees and, perhaps gain other Canadian concessions — 'future considerations'. It certainly moves Canada another step closer to integration with the US and a loss of sovereignty. And the criminal world has had a brand new opportunity thrust upon it in added human smuggling.

Everyone benefits but the refugee.

PROGRESSIVE CONSERVATIVE
DISSENTING OPINION
SAFE THIRD COUNTRY AGREEMENT
INKY MARK, M.P.

The Progressive Conservative Party supports a policy of open immigration and refugee protection. Canada leads the world not only in attracting the best and brightest, but is also a model for fairness and human rights. We do not perceive every refugee as a potential terrorist or criminal like the Official Opposition.

This week, in Switzerland, the Swiss voters rejected stringent new asylum laws that would have closed Switzerland's borders to all but a trickle of refugees. We also witnessed the anti-immigration party of Joerg Haider being soundly defeated in the polls in Austria, losing nearly two thirds of his support.

The Safe Third Country Agreement (STCA) is a Liberal initiative. It contains few benefits for the USA. In 1996 the Liberal government floated the same balloon and it went nowhere.

On the surface, the STCA appears to be a good idea. Closer examination shows it is not. The government gave no time for debate to take place in the House of Commons. The agreement was never closely examined and debated by the Standing Committee.

We know that in 1994 Germany put in place a similar idea that failed miserably. Closing all the border entry points around Germany did not prevent an onslaught of refugees from entering the country. If the STCA was such a good idea, why haven't other developed countries implemented it?

Key questions have yet to be answered. What is the reason for putting in place the STCA? What are the problems that currently exist? What will be the effect of this agreement? What are the benefits of this agreement? What are the drawbacks? Who are we trying to stop from coming to Canada? In a post 9-11 environment, will this agreement make us more secure? Will the STCA weed out the terrorists and criminals of the world? Can we resolve the problem without this agreement? Is this agreement for security or is it to deal with the refugee backlog? Without first answering these questions, the STCA will likely repeat the German experience of 1994.

There is no doubt that this agreement will stem the tide of refugees seeking asylum in Canada. The irony is that asylum seekers arriving by air or by other illegal means will not have this policy applied to them. That being the case, why have the agreement at all? There is no doubt this will encourage the illegal entry of asylum seekers coming to our

country by air, land, and sea. This will not prevent asylum shopping. Safe Third Country Agreements have not worked forother developed nations so why are we going down this path?

The United Nations High Commission for Refugees (UNHRC) has a good idea, which is to give all refugees the opportunity to make one claim in a country of their choice. This was rejected by Citizenship and Immigration Canada.

Do we have a huge problem with people making refugee claims from the USA? We need to look at the numbers. Last year we took in a total of 26, 530 refugees. This accounts for 11% of the total immigrants accepted and landed. Total immigrant and refugee arrivals for 2001 in Canada was 250, 346.

The 2001 breakdown of refugees is:

7, 324 — government assisted
3, 570 — privately sponsored
11, 896 — refugees determined in Canada
3, 740 — dependants abroad

Approximately 50% of all refugee claims are unsuccessful. Of this number, approximately ⅓ or 13, 000 refugees making claims in Canada came from the United States. Citizenship and Immigration Canada estimates that the STCA will return between five and six thousand claimants to the USA annually.

If we look at our history, Canada has stemmed the flow of immigrants and refugees for the wrong reason. Remember the Jewish people turned away at our shores? Remember the 1923 Chinese Exclusion Act? Establishing quotas is one thing, but turning people away for the sake of an unnecessary and unworkable agreement is something else.

The manner in which this agreement was put together is irresponsible and if enforced will tarnish our reputation in the world community.

The United Nations High Commission for Refugees does not accept Citizenship and Immigration's assurances on this agreement.

Canada is a sovereign state. We do things differently than our friend to the south. The PC Party cannot support a Liberal policy that goes against the humanitarian principles of The United Nations High Commission for Refugees.

MINUTES OF PROCEEDINGS

Wednesday, November 27, 2002
(*Meeting No. 9*)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 3:38 p.m. this day, in Room 705, La Promenade Building, the Chair, Joe Fontana, presiding.

Members of the Committee present: Diane Ablonczy, Mark Assad, Yvon Charbonneau, Madeleine Dalphond-Guiral, Joe Fontana, Steve Mahoney, Jerry Pickard, Judy Wasylycia-Leis, Lynne Yelich.

Acting Members present: Andrew Telegdi for John Godfrey.

In attendance: F*rom the Library of Parliament*: Benjamin Dolin and Margaret Young; Researchers.

Witnesses: Benjamin Dolin and Margaret Young.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed its study on a Draft Report "The Safe Third Country Regulations".

The witnesses answered questions.

On motion of Steve Mahoney, it was agreed — That the Draft Report, as amended, be concurred in and that the Chairman be instructed to present it to the House.

On motion of Steve Mahoney, it was agreed — That the Chair, in conjunction with the clerk and researchers, make such editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

On motion of Steve Mahoney, it was agreed — That pursuant to Standing Order 109, the Committee request the government to table a comprehensive response to the report.

On motion of Steve Mahoney, it was agreed — That, pursuant to Standing Order 108(1)(*a*), the Committee authorize the printing of brief dissenting and/or supplementary opinions as appendices to this report immediately following the signature of the Chair, that the opinions not exceed three single-spaced pages and that they be sent to the Clerk of the Committee by electronic mail in both official languages no later than forty-eights hours after the Committee adopts the report.

At 5:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

William Farrell
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

LE RÈGLEMENT SUR LES TIERS PAYS SÛRS

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

Joe Fontana, député
Président

Décembre 2002

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les témoignages des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

LE RÈGLEMENT SUR LES TIERS PAYS SÛRS

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

Joe Fontana, député
Président

Décembre 2002

COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

PRÉSIDENT

Joe Fontana, député	(*London-Centre-Nord, ON*)

VICE-PRÉSIDENTS

Madeleine Dalphond-Guiral, députée	(*Laval-Centre, QC*)
Jerry Pickard, député	(*Chatham—Kent Essex, ON*)

MEMBRES

Diane Ablonczy, députée	(*Calgary—Nose Hill, AB*)
Mark Assad, député	(*Gatineau, QC*)
Yvon Charbonneau, député	(*Anjou—Rivière-des-Prairies, QC*)
Antoine Dubé, député	(*Lévis-et-Chutes-de-la-Chaudière, QC*)
John Godfrey, député	(*Don Valley-Ouest, ON*)
Steve Mahoney, député	(*Mississauga-Ouest, ON*)
Inky Mark, député	(*Dauphin—Swan River, MB*)
Grant McNally, député	(*Dewdney—Alouette, C.-B.*)
Anita Neville, députée	(*Winnipeg-Centre-Sud, MB*)
Joe Peschisolido, député	(*Richmond, C.-B.*)
David Price, député	(*Compton—Stanstead, QC*)
Judy Wasylycia-Leis, députée	(*Winnipeg-Centre-Nord, MB*)
Lynne Yelich, député	(*Blackstrap, SK*)

GREFFIER DU COMITÉ

William Farrell

DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Benjamin Dolin
Margaret Young

LE COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi permanent aux termes du paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a mené une étude s'intitulant *Entente sur les tiers pays sûrs* et présente ses conclusions et recommandations.

REMERCIEMENTS

Le Comité n'aurait pu réaliser son étude *Entente sur les tiers pays sûrs* sans la collaboration de nombreuses personnes. Le président et les membres du Comité tiennent à remercier tous les témoins qui ont partagé avec eux leurs expériences et leurs connaissances à ce sujet.

Notre tâche n'aurait pu être menée à bien sans le précieux travail des attachés de recherche de la Direction de la recherche parlementaire, Benjamin Dolin et Margaret Young. Le Comité désire également exprimer sa gratitude au greffier, William Farrell, et à Lucie Poulin pour le travail administratif et leur dévouement tout au cours de cette étude.

Le Comité souhaite également remercier le personnel de la Direction des comités, celui du Bureau de la traduction de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration ainsi que les employés de soutien de la Chambre des communes qui ont fourni le soutien administratif et technique pour mener à terme le présent rapport.

Finalement, le président désire exprimer sa reconnaissance aux membres du Comité pour les heures qu'ils ont consacrées à l'étude de cette questions et à l'élaboration de ce rapport.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

A. CONTEXTE 2

B. STATISTIQUES 3

C. ÉTUDES ANTÉRIEURES 3

LE PROJET DE RÈGLEMENT 5

OBSERVATIONS GÉNÉRALES 6

LES ENJEUX 7

A. Le système américain de demande d'asile 7

i) Renvois accélérés 7

ii) Détention 8

iii) Demandes d'asile fondées sur le sexe 9

iv) Délai d'un an pour soumettre une demande d'asile aux États-Unis 10

B. L'Entente s'applique uniquement aux points d'entrée terrestres 11

C. Définition de la famille 12

D. Mineurs non accompagnés 13

E. Non-application relative à l'intérêt public 14

F. Questions de procédure et d'administration 16

i) Exigences en matière de ressources 16

ii) Fardeau de la preuve 17

iii) Mécanisme d'appel 17

G. Projet d'entente supplémentaire 18

H. Examen de l'Entente 19

LISTE DES RECOMMANDATIONS 21

ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS 25

ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES 27

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 29

OPINION SUPPLÉMENTAIRE : ALLIANCE CANADIENNE 31
OPINION DISSIDENTE : BLOC QUÉBÉCOIS 35
OPINION DISSIDENTE : NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE 37
OPINION DISSIDENTE : PARTI PROGRESSISTE-CONSERVATEUR 41
PROCÈS-VERBAL 45

RÈGLEMENT SUR LES TIERS PAYS SÛRS

INTRODUCTION

En vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), le Ministre peut désigner un pays dans lequel les demandeurs du statut de réfugié peuvent être renvoyés pour demander l'asile. Bien qu'elle fasse partie du droit canadien depuis 1989, la disposition qui porte sur la désignation d'un « tiers pays sûr » n'a jamais été invoquée. Il est maintenant proposé d'accorder cette désignation aux États-Unis.

Dans les faits, il est nécessaire de conclure une entente avec le pays désigné si l'on souhaite opposer un refus d'accéder à notre système de détermination du statut de réfugié et renvoyer un demandeur dans ce pays. Le 30 août 2002, le Canada a conclu une entente préliminaire sur les tiers pays sûrs (l'Entente) avec les États-Unis. Les deux pays se sont engagés à soumettre l'Entente à leur gouvernement respectif; au Canada, le Cabinet a donné son approbation le 8 octobre 2002. Le secrétaire d'État américain n'a pas encore approuvé officiellement l'Entente, mais on s'attend à ce qu'il le fasse avant la rencontre du vice-premier ministre John Manley avec le gouverneur Ridge, prévue pour le 5 décembre 2002. Le gouvernement américain publiera à ce moment-là son règlement d'application.

Le règlement du Canada sur les tiers pays sûrs a fait l'objet d'une publication préalable le 26 octobre 2002, assortie d'une période de consultation publique de 30 jours. La publication préalable du règlement permet aux citoyens intéressés de l'examiner et de soumettre des observations par écrit au ministère avant que la version finale du règlement ne soit établie et n'entre en vigueur. Le Comité comprend que les impératifs administratifs exigent de limiter la période de consultation. Toutefois, à titre de comité chargé de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), il est de notre compétence d'examiner et de commenter à notre discrétion tous les dossiers ministériels. Nous n'avons malheureusement pas été en mesure de respecter le délai relatif à la consultation publique. Cependant, ayant été informés que le règlement et l'Acord n'entreront pas en vigueur avant le printemps prochain, nous nous attendons à ce que nos recommandations et commentaires soient pris en considération. Le Comité a récemment procédé à l'examen du Règlement d'application de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et le rapport de mars 2002 du Comité, intitulé *Bâtir un pays*, a permis d'apporter des améliorations importantes au règlement publié préalablement. Nous espérons que le présent rapport recevra un accueil tout aussi favorable.

Même si nous n'avons disposé que de très peu de temps pour réaliser notre étude, nous sommes convaincus d'avoir abordé les principaux enjeux. En plus d'avoir pu bénéficier de la présence du Ministre et de représentants de CIC, nous avons entendu

les témoignages de 20 personnes représentant neuf organisations et reçu de nombreux mémoires. Le Comité formule les commentaires et les recommandations ci-après à la lumière des préoccupations communes qu'il a relevées.

A. CONTEXTE

Le paragraphe 33(1) de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés (la Convention sur les réfugiés) stipule :

> Aucun des États Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

De même, le paragraphe 3(1) de la Convention des Nations Unies contre la torture, ratifiée par le Canada et les États-Unis, précise :

> Aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture.

C'est en partie à la lumière de ces engagements internationaux qu'il faut évaluer l'Entente. Nous devons nous assurer que le renvoi des demandeurs d'asile se fait en conformité avec la Convention sur les réfugiés et la Convention contre la torture. D'ailleurs, cet aspect est défini à l'article 102 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, lequel précise les éléments dont il faut tenir compte dans la désignation d'un tiers pays sûr. Le Comité observe que l'article 3 de l'Entente stipule que le Canada et les États-Unis ne procèderont pas au renvoi vers un autre pays de toute personne visée par l'Entente tant que la demande d'asile n'aura pas fait l'objet d'une décision.

Le Comité a appris que le concept du tiers pays sûr est d'abord apparu en Europe comme mesure visant à prévenir la « quête du meilleur pays d'asile ». Il semble en effet que certains individus faisaient des demandes d'asile dans plusieurs pays d'Europe, de façon simultanée ou consécutive, afin de trouver le pays qui était le plus avantageux sur le plan personnel. Le gouvernement est d'avis que le choix d'un lieu de résidence en fonction de facteurs personnels ou économiques relève de l'immigration et ne cadre pas dans le contexte des demandes d'asile. Les réfugiés devraient essentiellement être tenus de demander l'asile dans le premier pays sûr dans lequel ils arrivent. En revanche, nombre des témoins que nous avons entendus estiment que les demandeurs devraient pouvoir choisir le refuge sûr dans lequel ils ont le plus de chances de rétablir leur situation financière et sociale.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a établi des lignes directrices visant la mise en œuvre du concept de tiers pays sûr et ne s'oppose pas en principe à la conclusion d'ententes du genre. Le HCR reconnaît que les états ont la liberté de conclure des accords sur le partage des responsabilités relatives aux demandes d'asile, pourvu qu'il soit clairement établi que le renvoi ne peut être effectué que dans les cas où le demandeur concerné aura accès à un processus de demande d'asile équitable dans le pays d'accueil. Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation qui accompagne le projet de règlement précise que le HCR souscrit aux objectifs de l'Entente et qu'il estime que les deux pays remplissent leurs obligations internationales. Toutefois, lors de leur comparution devant le Comité, les représentants du HCR ont cru bon d'ajouter que certaines parties de l'Entente risquent de compromettre l'obtention du statut de réfugié, ce qui va à l'encontre des normes internationales. Comme nous le verrons plus loin, cette question préoccupe le Comité.

B. STATISTIQUES

Les témoins ont présenté diverses statistiques sur le nombre de demandes que l'Entente devrait régler. Selon des données fournies par CIC, de 1995 à 2001, environ le tiers de toutes les demandes de statut de réfugié présentées au Canada (soit de 31 % à 37 % par année) étaient soumises par des personnes dont on sait qu'elles arrivaient des États-Unis ou étaient passées par ce pays. Il y en a peut-être un plus grand nombre, mais ce pourcentage ne tient pas compte des demandeurs dont la voie d'entrée n'a pas été confirmée. Chez les personnes ayant présenté une demande directement à leur point d'entrée, où il est sans doute plus facile de vérifier les pays de transit, de 60 % à 70 % arrivaient des États-Unis ou étaient passées par les États-Unis pour entrer au Canada. En 2001, 13 497 personnes dont on sait qu'elles arrivaient des États-Unis ou y étaient passées ont présenté des demandes d'asile et 95 % de ces demandes ont été formulées à partir de points d'entrée terrestres. Bien qu'il n'ait pas été possible d'obtenir des données sur le nombre de demandeurs du statut de réfugié aux États-Unis qui proviennent du Canada, il semble qu'il se limiterait à quelques centaines par année.

C. ÉTUDES ANTÉRIEURES

Au milieu des années 1990, il y a eu projet d'entente entre le Canada et les États-Unis. Un avant-projet d'entente a été conclu en novembre 1995 puis diffusé au public. Le Comité de la citoyenneté et de l'immigration a tenu des audiences en mars 1996 et déposé un rapport sur la question en mai de la même année[1]. Le Comité a alors conclu que le concept d'une entente sur les tiers pays sûrs était en soi une bonne idée et que l'avant-projet s'appuyait sur des principes solides. Il a toutefois formulé les recommandations suivantes :

---

1 Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 35e législature, 2e session, *Avant-projet d'entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis concernant les revendications du statut de réfugié*, premier rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, mai 1996.

- Il est nécessaire d'établir un comité de surveillance permanent formé de représentants des gouvernements et du HCR.

- Le mandat du comité de surveillance devra couvrir la question des différences importantes dans le traitement que les deux pays réservent aux personnes qui, de l'avis du HCR, présentent des demandes valables.

- Dans les cas où des demandeurs de langue française désirent présenter une demande au Canada pour des raisons de langue, le gouvernement devrait user de son pouvoir discrétionnaire pour leur permettre de présenter une telle demande même s'ils devaient normalement s'en remettre aux États-Unis.

- Tout autre projet d'entente devrait être soumis au Comité pour une nouvelle étude.

En 2001, le Comité s'est de nouveau penché sur la question dans le cadre de son étude de la sécurité frontalière[2]. Le Comité, tout en recommandant au gouvernement de conclure des ententes de tiers pays sûrs avec certains pays clés, en particulier avec les États-Unis, a eu le commentaire suivant :

> Le Comité estime qu'il y a lieu d'essayer de nouveau de négocier une telle entente avec les États-Unis, mais il fait une mise en garde contre la tentation d'y voir une panacée qui règlera l'augmentation des demandes exercées sur notre système de détermination du statut de réfugié. Il s'agira en fait d'un outil parmi nombre d'autres. Les travailleurs frontaliers de première ligne sont clairement en faveur d'une telle entente avec les États-Unis et croient qu'elle permettra de grandes économies. En outre, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a établi des lignes directrices concernant l'application de la notion de tiers pays sûrs. Conformément à ces lignes directrices, le Canada pourrait chercher à conclure avec les États-Unis une entente qui assurerait le respect de nos obligations humanitaires.

Nous prenons également note des observations du Sénat dans le cadre de l'étude du projet de loi C-11, *Loi sur l'immigration et sur la protection des réfugiés* (LIPR), par le Comité des affaires sociales, des sciences et de la technologie[3]. Ce comité a lui aussi conclu que le gouvernement devrait chercher à mettre en œuvre les dispositions de la LIPR portant sur les tiers pays sûrs, et plus particulièrement à en venir à un accord avec les États-Unis sur le partage des responsabilités en matière de traitement des demandes d'asile.

---

2 Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 37e législature, 1re session, deuxième rapport, *Rapprochements transfrontaliers : Coopérer à notre frontière commune et à l'étranger afin de garantir la sécurité et l'efficacité*, décembre 2001.

3 Sénat, Comité permanent des affaires sociales, science et technologie, Neuvième rapport, le 23 octobre 2001, 37e législature, 1re session.

LE PROJET DE RÈGLEMENT

Le règlement précise d'abord la désignation des États-Unis en vertu de l'alinéa 101(1)(*e*) de la LIPR, lequel stipule que la demande ne peut être renvoyée à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié si le demandeur arrive, directement ou indirectement, d'un pays désigné par règlement. La suite du règlement est consacrée à la définition d'exceptions à la règle des tiers pays sûrs et des dispositions en matière de suspension et de résiliation de l'Entente.

Les dispositions du règlement ne s'appliquent qu'aux points d'entrée terrestres. Le règlement stipule que l'Entente ne s'applique pas si le demandeur cherche à entrer au Canada à l'un ou l'autre des endroits suivants :

- un endroit autre qu'un point d'entrée (un bureau intérieur de CIC);
- un port qui sert de point d'entrée;
- un aéroport.

De plus, un demandeur ne sera pas renvoyé aux États-Unis s'il démontre qu'un membre de sa famille se trouve dans l'une ou l'autre des situations suivantes :

- il est citoyen canadien;
- il est résident permanent;
- sa demande d'asile a été acceptée;
- il est âgé d'au moins 18 ans et sa demande d'asile a été soumise à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

L'article 2 du projet de règlement donne la définition suivante d'un « membre de la famille » : À l'égard du demandeur, son époux ou conjoint de fait, son tuteur légal, ou l'une ou l'autre des personnes suivantes : son enfant, son père, sa mère, son frère, sa sœur, son grand-père, sa grand-mère, son oncle, sa tante, son neveu et sa nièce.

Les mineurs sont également exemptés des dispositions concernées et les détails à ce sujet sont donnés dans le règlement. Si le mineur a moins de 18 ans, qu'il n'est pas accompagné par un adulte, qu'il n'a ni époux ni conjoint de fait et ni père, ni mère ou tuteur légal au Canada ou aux États-Unis, il sera autorisé à se prévaloir du système canadien de protection des réfugiés.

En outre, l'Entente ne vise pas les demandeurs qui sont détenteurs d'un visa canadien valide ou ceux qui n'ont pas besoin de visa pour entrer au Canada mais qui doivent en obtenir un pour entrer aux États-Unis.

En vertu de l'article 6 de l'Entente, l'une ou l'autre des parties peut à sa discrétion étudier la demande d'asile de *tout* demandeur si elle juge qu'il est dans l'intérêt public de le faire. Au titre de cet article, l'article 159.6 du projet de règlement stipule que le renvoi aux États-Unis ne sera pas effectué si le demandeur :

a) est mis en accusation aux États-Unis pour une infraction qui pourrait lui valoir la peine de mort dans ce pays, ou a été déclaré coupable d'une telle infraction;

b) est mis en accusation dans un pays autre que les États-Unis pour une infraction qui pourrait lui valoir la peine de mort dans ce pays, ou a été déclaré coupable d'une telle infraction;

c) a la nationalité d'un pays à l'égard duquel le ministre a imposé un sursis aux mesures de renvoi.

L'article 10 de l'Entente définit les modalités de suspension et de résiliation de l'Entente, alors que le règlement proposé précise le processus de notification nécessaire. L'Entente peut être résiliée moyennant un avis de six mois, ou suspendue pour une période maximale de trois mois sur présentation d'un avis écrit à l'autre partie.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Des représentants de Citoyenneté et Immigration Canada ont informé le Comité que l'Entente vise à réduire le nombre de demandes du statut de réfugié renvoyées à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, en particulier les demandes présentées par des personnes qui obtiennent des États-Unis un visa de visiteur et qui se rendent ensuite à la frontière canadienne pour formuler une demande de statut de réfugié. Le Comité espère que les économies attribuables à la réduction du nombre de demandes d'asile formulées de l'intérieur du pays, grâce à l'Entente, permettront d'accroître les sommes consacrées à notre programme de réétablissement d'étrangers visés par des considérations humanitaires.

Le Ministre et les représentants de CIC ont indiqué que même si l'on prévoit que la mise en œuvre de l'Entente permettra de réduire la charge de travail imposée à la Commission, elle n'aura pas d'incidences négatives sur les demandeurs d'asile puisque ceux-ci se verront garantir l'accès au système canadien ou américain de détermination du statut de réfugié. Les représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) qui ont témoigné (elles s'opposent à la notion de tiers pays sûr) et le HCR (il ne s'oppose pas à de tels accords) n'ont pas accepté les assurances à ce chapitre données par le ministère. Pour le Comité, il s'agissait donc de déterminer si les préoccupations exprimées par ces témoins étaient importantes et, le cas échéant, si l'Entente était mauvaise en soi ou s'il était possible de donner suite à ces préoccupations en modifiant le règlement.

Dans une certaine mesure, le Comité n'a pas tous les éléments en main. Au Canada, les détails relatifs à la procédure ne sont pas encore finalisés. Aux États-Unis, étant donné que le secrétaire d'État n'a pas encore signé l'Entente, la réglementation américaine n'a pas encore été publiée, ce qui pourrait éventuellement clarifier certaines questions soulevées dans le présent rapport.

Tout compte fait, le Comité appuie l'Entente mais a des préoccupations au sujet de certains aspects du règlement proposé. Le Comité est persuadé que le ministère se penchera sur les enjeux précisés ci-après, avant que n'entrent en vigueur l'Entente et le règlement.

LES ENJEUX

A. Le système américain de demande d'asile

De nombreux témoins ont mis en doute le principe selon lequel les États-Unis représentent un pays « sûr » pour tous les demandeurs d'asile. Des témoins représentant des ONG et le HCR ont soulevé certaines inquiétudes à l'égard des pratiques américaines actuelles. Ils ont notamment évoqué les pratiques de détention, le processus de renvoi accéléré, la période d'un an pendant laquelle les demandes d'asile aux États-Unis doivent être soumises et les divergences dans l'interprétation de la définition d'un réfugié dans la jurisprudence américaine. Nous avons également pu examiner un mémoire que CIC avait commandé au professeur David A. Martin, de l'University of Virginia. Dans son document, le professeur Martin en vient à la conclusion que les États-Unis souscrivent bel et bien aux principes de la Convention sur les réfugiés et que leurs processus de demande d'asile respectent le droit international.

i) Renvois accélérés

En 1996 les États-Unis ont adopté la *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (l'IIRIRA) et modifié en profondeur leur processus de demandes d'asile. En vertu de l'IIRIRA, lorsqu'un demandeur se présente à un point d'entrée, les agents de l'immigration peuvent ordonner le renvoi du demandeur sans que celui-ci puisse bénéficier d'une audience ou d'un examen, si les agents estiment que la personne s'est présentée sans les documents voulus et qu'elle se trouve au pays illégalement. Lorsqu'un demandeur étranger qui n'est pas muni des documents appropriés présente une demande d'asile à un point d'entrée ou lorsque le demandeur d'asile est par le passé entré au pays sans se soumettre à une inspection à un point d'entrée officiel, les agents de l'immigration peuvent ordonner son renvoi des États-Unis s'ils estiment que sa crainte de persécution n'est pas « crédible ». Le demandeur d'asile doit demeurer en détention jusqu'à ce qu'une décision soit rendue. L'IIRIRA permet au demandeur d'en appeler de la

décision défavorable d'un agent de l'immigration devant un juge spécialiste de l'immigration. Le juge doit rendre sa décision dans les sept jours. La détention du demandeur est discrétionnaire pendant l'examen de la question par le juge.

Certains témoins se sont dits préoccupés par ce processus. Ils craignent que les demandeurs renvoyés du Canada en vertu de l'Entente ne se voient pas nécessairement accorder une audience en bonne et due forme pour leur demande aux États-Unis s'ils ne possèdent pas les documents voulus. En fait, ces personnes pourraient être soumises au processus de renvoi accéléré. Selon de nombreux témoins, dont le HCR, ce processus n'offre pas de garanties procédurales adéquates contre le *refoulement*, à savoir le renvoi dans le pays où le demandeur craint être victime de persécution.

Des représentants du ministère ont répondu que les demandeurs qui sont renvoyés aux États-Unis par le Canada ne seraient pas soumis au processus de renvoi accéléré puisque celui-ci s'applique uniquement aux points d'entrée américains. Or, les demandeurs qui sont refoulés à la frontière canadienne se trouvent déjà aux États-Unis. Le HCR n'est pas de cet avis puisqu'il a indiqué dans son mémoire que même si des représentants du gouvernement américain ont déclaré qu'ils s'attendent à ce que la majorité des personnes renvoyées du Canada ne seront pas soumises au processus de renvoi accéléré, ce détail n'a pas encore été confirmé. De plus, le document du professeur Martin est ambigu à ce chapitre, indiquant qu'il n'est pas possible de déterminer si ce processus pourrait viser les demandeurs refoulés aux États-Unis par le Canada. M. Martin mentionne toutefois qu'un tel renvoi serait considéré comme une nouvelle arrivée au pays, qui tomberait sous le coup du délai d'un an visant les demandes d'asile; on pourrait donc conclure qu'une telle arrivée déclencherait le processus de renvoi accéléré.

Le Comité observe que l'article 3 de l'Entente exige que la demande d'asile fasse l'objet d'une décision dans l'un des deux pays. Étant donné nos doutes quant au processus de renvoi accéléré, nous estimons qu'il faudra en débattre plus avant pour que l'article 3 prenne tout son sens.

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que le gouvernement cherche à obtenir l'assurance que les personnes renvoyées aux États-Unis ne seront pas assujetties au processus de renvoi accéléré.

ii) Détention

La plupart des ONG ont soulevé la question du recours excessif à la détention par les autorités américaines. Ces témoins ont également remis en cause les conditions de détention et indiqué que de nombreux demandeurs d'asile aux États-Unis, y compris des mineurs, sont détenus en compagnie de criminels.

Le ministère a déclaré que même s'il est probable que les États-Unis mettent davantage de demandeurs d'asile en détention, sur le plan juridique, les motifs du recours à la détention sont les mêmes qu'au Canada : le demandeur concerné présente une menace à la sécurité; il risque peu d'obtenir une audience ou de faire l'objet d'un renvoi; son identité n'a pas été établie. Le professeur Martin a rejeté les préoccupations soulevées par des groupes comme Amnistie Internationale au sujet de la détention, affirmant que ces inquiétudes concernaient des cas qui contrevenaient à la loi américaine, cas qui ont été rectifiés.

Le Comité convient que les politiques de détention des États-Unis diffèrent de celles du Canada dans une certaine mesure et estime que les États-Unis respectent les normes du droit international en la matière. En ce qui concerne la détention de mineurs, le Comité observe que l'Entente et le règlement prévoient que les mineurs non accompagnés seront autorisés à entrer au Canada à partir des Etats-Unis. D'ailleurs, nous avons fait des recommandations ci-après visant à améliorer le traitement réservé aux mineurs non accompagnés. Le Comité craint que certaines personnes qui ne seraient probablement pas détenues au Canada le soient aux États-Unis. Comme nous le recommandons plus loin, cette question devrait faire partie de l'examen continu de l'Entente.

iii) Demandes d'asile fondées sur le sexe

Certains témoins s'interrogeant sur l'interprétation de la notion de réfugié par les autorités américaines ont indiqué que les demandes fondées sur le sexe sont traitées différemment au Canada, notamment lorsque ces demandes concernent la violence familiale. D'ailleurs, le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation reconnaît que le Canada et les États-Unis traitent ces demandes différemment. À ce sujet, le professeur Martin souligne que les États-Unis sont en fait considérés comme un chef de file dans la reconnaissance des demandes fondées sur le sexe et que seule la nature « délicate et controversée » des demandes reliées à de la violence familiale pose problème. Selon M. Martin, cette situation est attribuable au jugement de la Board of Immigration Appeals américaine (commission d'appel de l'immigration) dans l'affaire *Matter of R.A.*, en 1999, alors qu'une interprétation restrictive de la notion de « groupe social particulier » définie dans la Convention sur les réfugiés a mené au rejet d'une demande fondée sur la violence familiale. Il souligne que ce jugement a été par la suite renversé par la secrétaire à la Justice des États-Unis, Janet Reno, et que le gouvernement travaille présentement à l'élaboration d'un nouveau règlement qui orientera les décisions des autorités en la matière. M. Martin reconnaît toutefois que l'incertitude relative aux normes américaines actuelles persistera tant que ce nouveau règlement ne sera pas en vigueur.

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande d'exempter les femmes qui demandent le statut de réfugié au motif qu'elles sont victimes de violence familiale, au titre de l'article 159.6 du projet de règlement, jusqu'à ce que le règlement américain visant les demandes fondées sur des motifs de persécution liée au sexe soit aligné sur la pratique canadienne en la matière.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande par ailleurs que l'analyse comparative entre les sexes fasse partie du mécanisme de surveillance de l'application de l'Entente afin d'éviter que les victimes de violence familiale ne subissent des préjudices.

iv) Délai d'un an pour soumettre une demande d'asile aux États-Unis

En vertu de l'IIRIRA, toute personne qui omet de présenter une demande d'asile dans l'année qui suit son arrivée aux États-Unis se voit refuser l'accès au système américain de détermination du statut de réfugié. De nombreux témoins ont affirmé qu'en raison de cette disposition, certains demandeurs renvoyés du Canada en vertu de l'Entente risquent de ne pas pouvoir accéder à l'un ou l'autre système; par exemple, ce serait le cas de demandeurs désirant entrer au Canada après avoir passé plus d'un an aux États-Unis comme étudiants ou visiteurs. Notamment, le HCR a plaidé en faveur de l'exemption de cette catégorie de demandeurs.

Paradoxalement, dans son mémoire le professeur Martin souligne que la limite d'un an n'est pas absolue. Il est en effet possible de la contourner si les demandeurs concernés démontrent que de nouvelles circonstances ont une incidence sur leur admissibilité à l'asile (par exemple un étudiant qui se trouve aux États-Unis depuis un an craint de retourner dans son pays en raison d'un coup d'état militaire) ou encore que le retard à présenter leur demande est lié à des circonstances exceptionnelles (notamment une maladie grave, une invalidité ou un soutien juridique inefficace). En outre, le délai d'un an commence à compter de la *plus récente* arrivée du demandeur concerné. Selon le professeur Martin, tout renvoi du Canada vers les États-Unis effectué en vertu de l'Entente serait considéré comme une « nouvelle arrivée » et signifierait du même coup le début d'un nouveau délai d'un an.

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'obtenir des États-Unis l'assurance que les demandeurs renvoyés en vertu de l'Entente ne se verront pas refuser l'accès au système américain au motif qu'ils se trouvent aux États-Unis depuis un an ou plus.

B. L'Entente s'applique uniquement aux points d'entrée terrestres

Dans le cadre des travaux du Comité, le fait que l'Entente et le projet de règlement ne visent que les demandes soumises à des points d'entrée terrestres a suscité de nombreuses discussions. L'exemption visant les demandes soumises à l'intérieur du pays est en partie attribuable aux leçons tirées de l'expérience européenne. Pour mettre en œuvre des mécanismes de tiers pays sûrs, certains pays avaient dû établir des processus longs et coûteux pour le traitement des demandes de l'intérieur. Il n'est donc pas étonnant que le gouvernement canadien souhaite éviter d'affecter des ressources à un processus visant à établir l'itinéraire emprunté par ces demandeurs pour entrer au Canada, pour plutôt consacrer ce temps et cet argent à l'étude des demandes de statut de réfugié comme telles.

Certains témoignages ont également porté sur l'expérience allemande. En 1993, l'Allemagne a adopté un règlement sur les tiers pays sûrs visant les neuf pays avec lesquels elle partage une frontière. En vertu de ce règlement, aucune personne (sans exception) cherchant à entrer en Allemagne par la voie terrestre n'était autorisée à entrer au pays et à présenter une demande d'asile. Cet accord visait principalement à réduire le nombre de personnes qui soumettaient à l'Allemagne des demandes d'asile. Ainsi, du jour au lendemain, plus personne n'a présenté de demandes d'asile aux points d'entrée terrestres. Pourtant, depuis l'entrée en vigueur de cette entente, environ 100 000 personnes présentent chaque année une demande d'asile en Allemagne. Les demandeurs entrent illégalement au pays puis soumettent leur demande de l'intérieur.

De nombreux témoins ont soutenu que le fait que l'Entente ne vise pas les demandes intérieures incitera les gens à entrer au pays clandestinement, comme dans le cas de l'Allemagne. Certains témoins ont même mentionné que des groupes confessionnels aideraient les gens à le faire, créant ce qu'ils ont désigné comme un « chemin de fer clandestin » moderne. D'autres témoins ont indiqué que les passeurs d'immigrants clandestins risquent de tirer profit de l'Entente. Les ONG ont parlé des dangers liés à l'entrée illégale au Canada et des risques inhérents de blessures et de décès.

Certains témoins ont aussi fait état du système relativement structuré maintenant utilisé aux points d'entrée canadiens, y compris aux postes frontaliers terrestres. Ainsi, tous les demandeurs sont photographiés et soumis à la prise d'empreintes digitales, et ils reçoivent des directives concernant des examens médicaux. Évidemment, ces mesures

ne peuvent être prises si les gens ne se rapportent pas aux postes frontaliers. Selon des témoins, l'Entente pourrait donc avoir un effet néfaste sur la sécurité et la santé publique au Canada, puisqu'un plus grand nombre de personnes y entreraient illégalement. D'autres personnes ont fait état de la possibilité que l'Entente entraîne une réaction négative du public envers les réfugiés, parce que l'immigration illégale tend à susciter de l'intolérance.

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que le processus de surveillance de la mise en œuvre de l'Entente prévoie un suivi rigoureux des questions de « mouvements irréguliers » et de l'introduction clandestine d'immigrants. Si l'Entente ne permet pas de réduire le nombre des demandes renvoyées à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et si l'augmentation du nombre d'entrées illégales au Canada devient évidente, le gouvernement devra être disposé à exercer son pouvoir en matière de suspension ou de résiliation de l'Entente.

C. Définition de la famille

Les témoins ont exprimé des réserves au sujet de la définition d'un « membre de la famille » dans le règlement. Cette définition est capitale, étant donné que les demandeurs dont un membre de la famille habite au Canada ne seront pas renvoyés aux États-Unis.

Premièrement, certains témoins ont fait savoir que la définition devrait explicitement comprendre les membres de la famille *de facto*. De nombreux immigrants perdent des membres de leur famille biologique et deviennent dépendants d'autres personnes, tant sur le plan financier qu'émotif.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande que le règlement prévoie une exception pour les demandeurs dont un membre de la famille *de facto* habitant au Canada constitue ou constituait leur principal appui.

Deuxièmement, les témoins ont émis des réserves quant au libellé du paragraphe 159.5*b*) du règlement proposé. Pour que l'exception s'applique, il faut que le membre de la famille habitant au Canada ait un « statut légal », et ce paragraphe inclurait un membre de la famille dont la demande d'asile a été acceptée en vertu de la *Loi*. Certains témoins craignent que ce libellé n'exclue à tort les membres de la famille ayant obtenu le statut de personne protégée grâce au processus d'évaluation des risques avant le renvoi prévu par la *Loi*.

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande de modifier le paragraphe 159.5*b*) du règlement de façon à ce qu'il comprenne explicitement toutes les personnes protégées en vertu de la *Loi*.

Une dernière question sur l'exception relative à la famille a été soulevée lors de notre discussion sur les revendications du statut de réfugié fondées sur la violence familiale. Nous avons recommandé que les femmes qui demandent le statut de réfugié au motif qu'elles sont victimes de violence familiale soient autorisées à être entendues au Canada, jusqu'à ce que le règlement américain visant les demandes fondées sur des motifs de persécution liée au sexe soit aligné sur la pratique canadienne en la matière. Pour veiller à ce que les victimes de violence familiale ne soient pas poursuivies par leurs conjoints abusifs, le Comité est d'avis que le règlement devrait clairement préciser que l'exception relative à la famille ne devrait pas s'appliquer aux hommes dont l'épouse ou la conjointe de fait a été autorisée à entrer au Canada pour ce motif.

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande de modifier la définition de la famille de façon qu'une personne ne soit pas autorisée à entrer au Canada pour y faire une demande d'asile au motif que son épouse ou sa conjointe de fait est au Canada, si celle-ci a été autorisée à entrer au Canada pour faire une demande d'asile au motif de violence familiale.

D. Mineurs non accompagnés

L'Entente prévoit une exception pour les mineurs non accompagnés, qui seraient autorisés à entrer au Canada pour faire une demande de protection. Or, selon le règlement, un mineur non accompagné devrait satisfaire aux exigences suivantes :

- Il a moins de dix-huit ans et n'est pas accompagné par une personne de dix-huit ans ou plus;
- Il n'a ni époux ni conjoint de fait;
- Il n'a ni père, ni mère, ni tuteur légal au Canada ou aux États-Unis.

Cette définition, comme l'ont fait remarquer des témoins, semble plus restrictive que celle de l'Entente elle-même, qui définit un mineur non accompagné comme une personne non mariée qui n'a pas atteint l'âge de 18 ans et qui n'a ni mère, ni père, ni tuteur légal dans l'un ou l'autre pays. Cette exigence supplémentaire du règlement selon laquelle l'enfant ne doit pas être accompagné d'un adulte à la frontière est jugée problématique. Qu'en est-il d'un orphelin mineur accompagné d'un frère ou d'une sœur

adulte? L'Entente semblerait l'autoriser à entrer au Canada, mais pas le règlement. Et s'il était accompagné d'un étranger bienveillant qui cherche simplement à l'aider ou d'un autre adulte n'ayant aucune responsabilité juridique envers lui?

Des témoins ont aussi souligné que les Américains détenaient souvent des enfants, parfois avec des criminels, et qu'ils n'avaient pas ratifié la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande qu'on définisse un mineur non accompagné comme un mineur séparé de ses deux parents et non accompagné d'une personne de 18 ans ou plus chargée, de par la loi ou la coutume, de veiller sur l'enfant.

E. Non-application relative à l'intérêt public

L'article 6 de l'Entente prévoit que chacun des pays peut, à son gré, décider d'examiner une demande d'asile qui lui a été présentée si elle juge qu'il est dans l'intérêt public qu'elle agisse ainsi. Voici ce que prévoit le règlement proposé pour les exceptions liées à l'intérêt public :

- Le demandeur est accusé ou reconnu coupable d'une infraction qui pourrait lui valoir la peine de mort dans n'importe quel pays;
- Le demandeur a la nationalité d'un pays à l'égard duquel le ministre a imposé un sursis aux mesures de renvoi.

Certains membres du Comité ont dit craindre que l'exception accordée aux demandeurs accusés ou reconnus coupables d'une infraction qui pourrait leur valoir la peine de mort dans n'importe quel pays n'encourage des meurtriers ou d'autres auteurs de graves infractions à chercher refuge au Canada. Les représentants de CIC ont rétorqué que la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *U.S. c. Burns et Rafay*[4] prouvait que cette disposition correspondait aux valeurs canadiennes. Néanmoins, il est vrai que certains Canadiens continuent de craindre qu'on ne perçoive le Canada comme un « refuge » pour les criminels. Avouons que cela semble être effectivement le cas si l'on examine l'exception isolément.

Cependant, cette exception devrait être perçue comme faisant partie d'un processus continu et non comme une fin en soi. Une personne admise au Canada ayant été reconnue coupable d'une infraction passible de la peine de mort ne sera sans doute *pas* autorisée à demander asile au titre de l'alinéa 101(2)*b*) de la *Loi sur l'immigration et*

---

[4] [2001] C.S.C. 7.

la protection des réfugiés[5]. Qui plus est, les autorités du pays où l'infraction a été commise exigeront sans doute le renvoi de la personne en vertu d'un accord d'extradition. C'est à ce moment-là que commenceraient les procédures d'extradition. Si le demandeur est effectivement passible d'extradition, le ministre de la Justice peut, à sa discrétion, le renvoyer, après avoir obtenu l'assurance que la peine de mort ne s'appliquera pas au demandeur ou, dans les cas les plus extrêmes, sans même obtenir cette assurance.

Par conséquent, le Comité en conclut qu'on ne peut prétendre que l'exception s'appliquant aux personnes passibles de la peine de mort offre un refuge aux criminels. Cette exemption est plutôt conforme à d'autres aspects de notre droit, et la plupart des membres du Comité y sont favorables. Nous soulignons également qu'aucun témoin ne s'est opposé à cette exception.

À l'inverse, certains témoins préconisent même un plus grand nombre de cas de non-application relative à l'intérêt public. Tout d'abord, certains témoins estiment que le règlement paralyse la grande discrétion accordée au ministre par l'Entente. Ils croient en effet que le règlement devrait préciser que le ministre peut choisir de ne pas appliquer les dispositions sur les tiers pays sûrs à un demandeur dans l'intérêt public. Le Comité est d'avis qu'il est justifié de préciser ce pouvoir de discrétion.

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande d'ajouter à l'article 159.6 du règlement une disposition autorisant la non-application de l'Entente pour tout autre cas où le ministre juge qu'il en va de l'intérêt public.

Les témoins ont aussi formulé d'autres suggestions d'exceptions liées à l'intérêt public. Notre rapport a déjà traité de certains problèmes pouvant être réglés par des dispositions supplémentaires sur la non-application de l'Entente. Le Comité a tenu compte de toutes les propositions et formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande que les demandeurs francophones soient, dans l'intérêt public, autorisés à déposer leur demande au Canada.

---

[5] Cet alinéa prévoit l'irrecevabilité d'une demande d'asile si la personne a été déclarée coupable à l'extérieur du Canada et que le ministre estime que le demandeur constitue un danger pour le public au Canada ou si l'infraction, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans.

RECOMMANDATION 12

Le Comité recommande que les personnes dont la demande de protection pourrait être acceptée en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* mais qui, en raison de la nature de leur demande, ne seraient pas protégées aux États-Unis, soient, dans l'intérêt public, autorisées à déposer leur demande au Canada.

F. Questions de procédure et d'administration

i) Exigences en matière de ressources

Beaucoup de témoins se demandent quelle genre de processus il faudrait établir aux points d'entrée terrestres pour administrer le règlement. Les représentants de CIC nous ont appris qu'il y aurait deux agents, dont un agent principal d'immigration, pour examiner les demandes des personnes alléguant que leur situation correspond à l'un des cas de non-application prévus par le règlement. C'est uniquement à ce moment-là qu'une personne pourrait être renvoyée aux États-Unis. Cependant, les témoins du Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada ont fait remarquer que certains postes frontaliers ne disposaient que d'un seul agent.

Les représentants du Syndicat ont aussi mentionné qu'il faudrait de nouvelles ressources pour appliquer le règlement. Pour déterminer si la situation des demandeurs correspond ou non à l'un des cas de non-application prévus par le règlement, les agents affectés à la frontière devront mener des entrevues plus approfondies. Étant donné qu'on peut s'attendre à une augmentation du nombre de demandes dans les bureaux de l'intérieur et les aéroports, il faudra y consacrer des ressources en conséquence. L'augmentation prévue de « migration clandestine » viendra elle aussi alourdir la charge de travail du personnel frontalier. Cette surcharge exercera donc des pressions sur les ressources, au moment même où, pour des raisons financières, le ministère met à pied des employés embauchés pour une période déterminée.

Il faut accorder au ministère suffisamment de ressources pour mettre en oeuvre l'Entente, sans quoi il est clair qu'elle ne donnera pas les résultats escomptés. Nous espérons par ailleurs que le ministère affectera au moins deux agents aux postes frontaliers, comme il s'y est engagé, pour déterminer équitablement et rapidement si les exceptions prévues au règlement s'appliquent aux demandeurs.

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande que des ressources supplémentaires soient accordées au ministère pour répondre à l'augmentation de la demande que ne manquera pas d'entraîner l'Entente. Le gouvernement doit surveiller de près les conséquences de l'Entente et constituer des équipes d'intervention spéciale pouvant être rapidement déployées en cas de congestion.

ii) Fardeau de la preuve

Des témoins s'interrogent sur l'équité fondamentale des procédures proposées. Nombre d'entre eux ont évoqué le fardeau de la preuve qui incomberait au demandeur, l'article 159.5 du règlement proposé stipulant que les demandeurs d'asile doivent démontrer, au poste frontalier, qu'ils ont le droit de faire leur demande au Canada. Cela pourrait être difficile pour les demandeurs qui n'ont pas de conseiller juridique ou qui ne parlent pas l'une des langues officielles du Canada, et qui ont peut-être besoin de temps pour démontrer qu'ils se trouvent dans l'une des situations d'exception prévues par l'Entente. De même, le Comité sait que nombre de demandeurs ont été forcés de fuir leur pays d'origine sans documents ou qu'ils proviennent de pays où il n'existe aucune autorité centrale capable de délivrer des documents pouvant les aider.

RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande que le règlement énonce clairement qu'il faut l'interpréter de façon à tenir compte de la difficulté qu'auront les demandeurs à prouver qu'ils sont autorisés à faire leur demande au Canada , et qu'il faut leur accorder le bénéfice du doute.

Nous soulignons qu'en cas de délai dans ce processus, la demande sera réputée être déférée à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié dans les trois jours suivant sa réception, dans la plupart des cas, conformément au paragraphe 100(3) de la *Loi*.

iii) Mécanisme d'appel

L'absence d'un mécanisme d'appel efficace inquiète aussi nombre de témoins. Les représentants du ministère ont déclaré que les décisions rendues par un agent d'immigration étaient sujettes au contrôle judiciaire de la Cour fédérale. Toutefois, des témoins représentants d'ONG ont répliqué que la plupart des demandeurs ne pourraient pas se prévaloir d'un tel appel, ceux-ci ne disposant de 15 jours seulement pour obtenir conseil et demander l'autorisation d'être entendu par la Cour. Il est souvent difficile d'obtenir cette autorisation et, si la Cour fédérale consent à examiner la décision de

l'agent d'immigration, elle n'en remettra pas le bien-fondé en cause. Ainsi, bien qu'on puisse avoir recours à un contrôle judiciaire, ce n'est pas nécessairement la meilleure solution. Étant donné que la LIPR prévoit maintenant qu'un jugement d'irrecevabilité interdit toute demande subséquente, les répercussions de la décision de l'agent d'immigration sont énormes.

RECOMMANDATION 15

Le Comité recommande que le règlement prévoie le recours à un mécanisme d'appel interne efficace et transparent avant de renvoyer quelqu'un faire sa demande aux États-Unis.

G. Projet d'entente supplémentaire

Une note de nature diplomatique et fondée sur l'article 9 de l'Entente a été publiée en annexe à l'Entente. Elle autoriserait les États-Unis à confier au Canada jusqu'à 200 demandes de réétablissement par année, attendu que les demandeurs sont « à l'extérieur des États-Unis et du Canada, au sens où l'entendent leurs lois respectives sur l'immigration, et dont le besoin de protection internationale a été établi par le gouvernement de l'un ou l'autre de ces deux pays ». Si l'Entente énonce clairement que le Canada peut confier des demandes de réétablissement aux États-Unis, le projet d'entente supplémentaire porte uniquement sur le bon vouloir du Canada d'accepter les demandes de réétablissement faites par les États-Unis. À cet égard, le Ministre a laissé entendre qu'au départ, les États-Unis souhaitaient que le Canada accepte 2 400 demandes de réétablissement par année.

Le Comité fait remarquer que l'article 9 de l'Entente est réciproque et que le Canada est lui aussi autorisé à demander aux États-Unis de réétablir des réfugiés. Nous avons bon espoir que les États-Unis se montreront tout aussi enclins à accepter les demandes confiées par le Canada, le cas échéant. Nous soulignons aussi que le ministère nous a assurés que les réfugiés confiés au Canada par les États-Unis seraient assujettis aux lois canadiennes et que leur dossier serait examiné par nos représentants avant qu'ils ne puissent entrer. En revanche, pour des raisons de transparence, le Comité estime que s'il est nécessaire de préciser le nombre de revendications déférées, il faudrait le faire pour les deux pays et dans l'Entente principale. Il ne convient pas de régler ainsi une question d'une telle importance par l'ajout d'une note diplomatique.

RECOMMANDATION 16

Le Comité recommande que le contenu du projet d'entente supplémentaire soit intégré à l'Entente principale.

H. Examen de l'Entente

Le Comité a été touché par la conviction et la vive inquiétude des témoins venus exprimer leurs réserves quant à l'Entente et au règlement. Toutefois, il ne fait aucun doute que l'Entente entrera bientôt en vigueur. Nous tenons à encourager tous ceux qui travaillent sur la ligne de front — dans le ministère et les ONG — à nous faire part de tout problème éventuel. Qui plus est, le Comité devra certainement continuer d'étudier la question.

En surveillant continuellement la situation, on veillera à ce que les diverses questions soulevées lors des audiences ne tombent pas dans l'oubli. Par exemple, certains témoignages nous portent à croire que le système de demande d'asile des États-Unis subit peut-être l'influence indue des objectifs en matière de politique étrangère. Si la surveillance de l'application de l'Entente révélait la présence d'une telle influence, le gouvernement du Canada pourrait recourir à des mesures correctives, notamment à la suspension ou même à la résiliation de l'Entente.

RECOMMANDATION 17

Le Comité recommande que, lorsque le ministère procédera à un examen complet de l'Entente un an après sa mise en oeuvre, il en fasse rapport au Comité. Le rapport du ministère devrait comprendre les renseignements suivants :

- **Nombre de demandeurs renvoyés aux États-Unis en vertu de l'Entente et nom de leur pays d'origine;**
- **Nombre de demandeurs renvoyés au Canada en vertu de l'Entente et nom de leur pays d'origine;**
- **Nombre de demandeurs ayant obtenu une exemption par chacun des pays et catégorie d'exemption;**
- **Nombre de demandes faites dans les bureaux de l'intérieur au cours de la période, et nombre de demandes faites dans les bureaux de l'intérieur dans un même laps de temps dans l'année précédant la mise en oeuvre de l'Entente;**
- **Nombre de demandes faites dans les aéroports au cours de la période, et nombre de demandes faites dans les aéroports dans un même laps de temps dans l'année précédant la mise en oeuvre de l'Entente;**
- **Rapport sur le passage et le trafic de personnes vers le Canada au cours de la période;**

- **Statistiques sur les détentions aux points d'entrée terrestres au cours de la période, et statistiques sur les détentions dans un même laps de temps dans l'année précédent la mise en oeuvre de l'Entente;**

- **Cas d'immigrants tués ou blessés en tentant d'entrer illégalement au Canada;**

- **Résumé des questions soulevées par les organisations non gouvernementales auprès du ministère;**

- **Tout autre problème porté à l'attention du ministère, y compris toute conséquence involontaire ou imprévue de l'Entente.**

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que le gouvernement cherche à obtenir l'assurance que les personnes renvoyées aux États-Unis ne seront pas assujetties au processus de renvoi accéléré.

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande d'exempter les femmes qui demandent le statut de réfugié au motif qu'elles sont victimes de violence familiale, au titre de l'article 159.6 du projet de règlement, jusqu'à ce que le règlement américain visant les demandes fondées sur des motifs de persécution liée au sexe soit aligné sur la pratique canadienne en la matière.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande par ailleurs que l'analyse comparative entre les sexes fasse partie du mécanisme de surveillance de l'application de l'Entente afin d'éviter que les victimes de violence familiale ne subissent des préjudices.

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'obtenir des États-Unis l'assurance que les demandeurs renvoyés en vertu de l'Entente ne se verront pas refuser l'accès au système américain au motif qu'ils se trouvent aux États-Unis depuis un an ou plus.

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que le processus de surveillance de la mise en œuvre de l'Entente prévoie un suivi rigoureux des questions des « mouvements irréguliers » et de l'introduction clandestine d'immigrants. Si l'Entente ne permet pas de réduire le nombre des demandes renvoyées à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et si l'augmentation du nombre d'entrées illégales au Canada devient évidente, le gouvernement devra être disposé à exercer son pouvoir en matière de suspension ou de résiliation de l'Entente.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande que le règlement prévoie une exception pour les demandeurs dont un membre de la famille *de facto* habitant au Canada constitue ou constituait leur principal appui.

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande de modifier le paragraphe 159.5*b*) du règlement de façon à ce qu'il comprenne explicitement toutes les personnes protégées en vertu de la *Loi*.

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande de modifier la définition de la famille de façon qu'une personne ne soit pas autorisée à entrer au Canada pour y faire une demande d'asile au motif que son épouse ou sa conjointe de fait est au Canada, si celle-ci a été autorisée à entrer au Canada pour faire une demande d'asile au motif de violence familiale.

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande qu'on définisse un mineur non accompagné comme un mineur séparé de ses deux parents et non accompagné d'une personne de 18 ans ou plus chargée, de par la loi ou la coutume, de veiller sur l'enfant.

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande d'ajouter à l'article 159.6 du règlement une disposition autorisant la non-application de l'Entente pour tout autre cas où le ministre juge qu'il en va de l'intérêt public.

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande que les demandeurs francophones soient, dans l'intérêt public, autorisés à déposer leur demande au Canada.

RECOMMANDATION 12

Le Comité recommande que les personnes dont la demande de protection pourrait être acceptée en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* mais qui, en raison de la nature de leur demande, ne seraient pas protégées aux États-Unis, soient, dans l'intérêt public, autorisées à déposer leur demande au Canada.

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande que des ressources supplémentaires soient accordées au ministère pour répondre à l'augmentation de la demande que ne manquera pas d'entraîner l'Entente. Le gouvernement doit surveiller de près les conséquences de l'Entente et constituer des équipes d'intervention spéciale pouvant être rapidement déployées en cas de congestion.

RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande que le règlement énonce clairement qu'il faut l'interpréter de façon à tenir compte de la difficulté qu'auront les demandeurs à prouver qu'ils sont autorisés à faire leur demande au Canada , et qu'il faut leur accorder le bénéfice du doute.

RECOMMANDATION 15

Le Comité recommande que le règlement prévoie le recours à un mécanisme d'appel interne efficace et transparent avant de renvoyer quelqu'un faire sa demande aux États-Unis.

RECOMMANDATION 16

Le Comité recommande que le contenu du projet d'entente supplémentaire soit intégré à l'Entente principale.

RECOMMANDATION 17

Le Comité recommande que, lorsque le ministère procédera à un examen complet de l'Entente un an après sa mise en oeuvre, il en fasse rapport au Comité. Le rapport du ministère devrait comprendre les renseignements suivants :

- **Nombre de demandeurs renvoyés aux États-Unis en vertu de l'Entente et nom de leur pays d'origine;**
- **Nombre de demandeurs renvoyés au Canada en vertu de l'Entente et nom de leur pays d'origine;**
- **Nombre de demandeurs ayant obtenu une exemption par chacun des pays et catégorie d'exemption;**
- **Nombre de demandes faites dans les bureaux de l'intérieur au cours de la période, et nombre de demandes faites dans les**

bureaux de l'intérieur dans un même laps de temps dans l'année précédant la mise en oeuvre de l'Entente;

- Nombre de demandes faites dans les aéroports au cours de la période, et nombre de demandes faites dans les aéroports dans un même laps de temps dans l'année précédant la mise en oeuvre de l'Entente;

- Rapport sur le passage et le trafic de personnes vers le Canada au cours de la période;

- Statistiques sur les détentions aux points d'entrée terrestres au cours de la période, et statistiques sur les détentions dans un même laps de temps dans l'année précédent la mise en oeuvre de l'Entente;

- Cas d'immigrants tués ou blessés en tentant d'entrer illégalement au Canada;

- Résumé des questions soulevées par les organisations non gouvernementales auprès du ministère;

- Tout autre problème porté à l'attention du ministère, y compris toute conséquence involontaire ou imprévue de l'Entente.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration	19/11/2002	3
Joan Atkinson, sous-ministre adjointe, Développement des politiques et programmes		
Luke Morton, conseiller juridique principal		
Bruce Scoffield, directeur, Élaboration des politiques et coordination internationale		
Amnistie Internationale (Canada)		4
Michael Bossin, président sortant		
Alex Neve, secrétaire général		
Conseil canadien pour les réfugiés		
Janet Dench, directrice générale		
Nick Summers, vice-président		
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés		
Judith Kumin, déléguée pour le Canada		
Buti Kale, agent principal de la protection		
Syndicat des centres d'emplois et immigration Canada		
Janina Lebon, vice-présidente nationale		
Alan Lennon, représentant syndical senior		
Jeannette Meunier-McKay, présidente nationale		
Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes		
Richard Goldman		
Michèle Jenness		
« American Immigration Lawyers Association »	20/11/2002	5
Nan Berezowski, avocate et procureure		
David H. Davis		
Association du Barreau canadien		
Renée Miller, membre de l'exécutif		
Tamra Thomson, directrice		
« Southern Ontario Sanctuary Coalition »		
Mary Jo Leddy		

Organismes et individus	Date	Réunion
Syndicat des travailleurs unis de l'automobile	20/11/2002	5
Raj Dhaliwal, directeur		
Lisa Kelly, conseillère		
Peggy Nash, adjointe au président		
À titre personnel		
Max Berger, avocat et procureur		
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration	21/11/2002	6
L'hon. Denis Coderre, ministre		
Michel Dorais, sous-ministre		
Alfred MacLeod, sous-ministre adjoint, Orientations stratégiques et communications		
Luke Morton, conseiller juridique principal		
Bruce Scoffield, directeur, Élaboration des politiques et coordination internationale		

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

« American Immigration Lawyers Association »

Amnistie internationale (Canada)

Association du Barreau canadien

Berger, Max

Conseil canadien pour les réfugiés

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

« Southern Ontario Sanctuary Coalition »

Syndicat des centres d'emplois et immigration Canada

Syndicat des travailleurs unis de l'automobile

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse complète à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (*fascicules n^{os} 3 à 9 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Joe Fontana, député

OPINION SUPPLÉMENTAIRE DE L'ALLIANCE CANADIENNE : RÈGLEMENT SUR LES TIERS PAYS SÛRS

Diane Ablonczy, députée, Grant McNally, député, Lynne Yelich, députée
Porte-parole de l'Opposition officielle pour la Citoyenneté et l'Immigration

L'Alliance canadienne reconnaît l'obligation humanitaire faite au Canada de recevoir sa part des réfugiés au sens de la Convention des Nations Unies et la responsabilité qui nous incombe de remplir notre engagement. L'Alliance canadienne appuie l'entente sur les tiers pays sûrs parafée par le Canada et les États-Unis le 20 août 2002. Nous sommes d'accord pour que les États-Unis soient désignés comme tiers pays sûr dans la législation canadienne. Nous estimons nous aussi que les réfugiés devraient chercher un refuge sûr dans le premier tiers pays où ils entrent.

Cependant, contrairement à ce que prétend le rapport, l'Alliance conteste que toutes les grandes questions aient été réglées.

La protection des victimes contre la violence familiale

L'Alliance canadienne croit qu'il faut s'engager à traiter le problème de la sécurité des femmes réfugiées. Le rapport recommande une exception aux dispositions de l'entente dans le cas des femmes qui présentent une demande d'asile pour cause de violence familiale. Cependant, le règlement n'interdit pas clairement le conjoint maltraitant de présenter une demande de statut de réfugié pour cause de lien familial. Si une femme s'enfuit d'un foyer violent, la loi canadienne ne devrait pas être invoquée pour recréer le même milieu dangereux au Canada.

Des exceptions mal définies minent l'objectif de l'entente

Nous nous inscrivons en faux contre l'ensemble incohérent et trop large d'exceptions prévues par le règlement. Ces exceptions peuvent conduire à des atteintes fondamentales au droit international. Le droit international stipule clairement qu'aucun pays ne doit adopter de mesures nationales qui violent l'esprit d'une entente internationale. Les exceptions en question et le processus arbitraire de détermination des exceptions minent l'objectif de l'entente sur les tiers pays sûrs.

Outre qu'il mine l'entente, le règlement va à l'encontre des normes du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Le HCR a fait du principe du tiers pays sûr une partie intégrante du processus international de détermination du statut de réfugié.

De plus, trop d'exceptions supplémentaires sont recommandées dont la portée est excessivement large. Par exemple, du fait de l'exception de la famille «de facto», il pourrait arriver, notamment dans le cas d'individus dépourvus des documents d'identité valables, qu'une connaissance du résident au Canada serve de famille «de facto». Dans une recommandation semblable, l'octroi du « bénéfice du doute » au demandeur est trop vague. Le doute est souvent présent dans les demandes d'asile. Il faudrait y faire raisonnablement droit et ne pas l'ignorer sauf si c'est dans l'intérêt du Canada. Des exceptions trop larges et mal définies risquent de provoquer des flux de réfugiés irréguliers susceptibles de mettre à mal les ressources disponibles pour les vrais réfugiés.

Il y a aussi une incohérence fondamentale à l'article 159.6. (Les objections à cet article sont traitées séparément.) Le rapport recommande d'accorde au ministre le pouvoir arbitraire de faire des exceptions au règlement lorsqu'il y va de l'intérêt public. Cependant, lorsqu'il a témoigné devant le Comité, le ministre a laissé entendre que les exceptions prévues par l'article 159.6 étaient basées sur la jurisprudence de la Cour suprême. La recommandation 9 pourrait avoir pour effet de donner au ministre le droit de passer outre à la «règle du droit» au Canada en invoquant l'«intérêt public». Ou bien le ministre a pour cause d'«intérêt public» le dernier mot en matière de détermination des exceptions ou bien c'est la jurisprudence de la Cour suprême qui a le dernier mot.

La souveraineté et la sécurité sont compromises par l'exception relative aux auteurs d'une infraction punissable de la peine de mort

L'Alliance canadienne n'est pas d'accord avec les trois exceptions ajoutées au règlement qui **ne figuraient pas dans le texte final de l'entente**. Elles sont prévues à l'article 159.6. Elles visent les demandeurs qui sont accusés ou reconnus coupables d'une infraction punissable de la peine de mort dans un autre pays ou les demandeurs qui sont ressortissants ou anciens résidents apatrides d'un pays à l'égard duquel le ministre a imposé un sursis aux mesures de renvoi.

Le ministre a déclaré devant le Comité que c'étaient les décisions récentes de la Cour suprême qui rendaient nécessaires les exceptions en question. Son argument dénature fondamentalement la plus récente décision de la Cour suprême sur la question connexe de l'extradition dans l'affaire *États-Unis c. Burns* (2001), plus communément connue sous le nom d'affaire *Burns-Rafay*. Dans cette affaire, la Cour a déclaré que l'article 7 de la Charte obligeait le procureur général à obtenir des garanties que la peine de mort ne sera pas appliquée avant d'extrader des **résidents canadiens**. La Cour a déclaré : « Néanmoins, nous n'écartons pas la possibilité qu'il survienne des situations où — du fait que les objectifs du ministre sont tellement urgents et qu'il n'y a pas d'autre moyen de les réaliser qu'en extradant l'intéressé sans obtenir les assurances prévues — une telle violation puisse être justifiée. »

Ce qu'il faut retenir, c'est que la Cour entendait que sa décision s'applique seulement aux résidents canadiens protégés par la *Charte*. En outre, l'entrée au Canada diffère sensiblement de l'extradition. Elles ne sont pas équivalentes. Le droit de l'extradition ne commande pas le droit d'entrée au Canada.

Les juges ont discuté longuement de la possibilité que le Canada devienne un « refuge sûr ». Ils sont arrivés à la conclusion suivante : « L'élimination du « refuge sûr » dépend de l'application vigoureuse de la loi plutôt que de l'infliction de la peine de mort une fois que le fugitif a été renvoyé hors du pays. » Le simple bon sens voudrait qu'une « application vigoureuse de la loi » consiste à ne pas laisser entrer au pays des fugitifs recherchés par la justice.

Un argument juridique encore plus fondamental contre les exceptions proposées se rapporte à l'application extraterritoriale des garanties de la *Charte*. Dans les affaires *Kindler* (1991) et *Ng* (1991), l'actuelle juge en chef Beverly McLachlin a déclaré qu'il ne fallait pas jeter « les filets de la Charte dans des eaux extraterritoriales ».

Le point essentiel, c'est que la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qui est entrée en vigueur le 28 juin 2002, ne considère pas qu'un demandeur du statut de réfugié à la frontière jouit des droits de la *Charte*. Comme les nouvelles exceptions au règlement de l'entente sur les tiers pays sûrs ont pour effet essentiellement d'accorder les protections de la *Charte* aux non-résidents, elles entraînent l'application extraterritoriale de la Charte.

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* stipule que la demande d'asile d'une personne reconnue coupable d'une infraction punissable d'un emprisonnement maximal d'au moins dix ans peut être rejetée. L'exception proposée concernant la peine de mort permettrait aux individus accusés ou déclarés coupables d'une infraction pouvant leur valoir la peine de mort de présenter une demande d'asile. En vertu de la loi en vigueur, le demandeur d'asile serait presque certainement interdit de territoire. Pourquoi alourdir le système de procès voués à l'échec?

Le concept de souveraineté comporte la capacité de décider qui entre ou n'entre pas dans un pays. L'article 159.6 du règlement enlève au ministre le droit de ne pas autoriser l'entrée au pays d'individus potentiellement nuisibles au public. L'application des exceptions accorderaient en somme l'entrée au Canada à des individus qui n'auraient le statut ni de résident ni de demandeur d'asile. En tant que criminels, ils ne pourraient pas présenter de demande d'asile, mais seraient quand même autorisés à rester au Canada. **Il est remarquable que ce règlement créerait un nouveau statut de résidence au Canada fondé uniquement sur la condamnation pour infraction punissable de la peine de mort.**

L'autre partie au traité n'a-t-elle pas été consultée?

Les exceptions prévues à l'article 159.6 du règlement vont avoir un grand impact sur l'application des lois aux États-Unis. Les États-Unis ont accepté l'entente sur les tiers pays sûrs afin de renforcer leur sécurité. Les exceptions créées affaiblissent la sécurité que l'entente visait à renforcer. La politique canadienne de non-refus d'entrée va attirer des fugitifs recherchés par la justice parce qu'ils ont été accusés ou reconnus coupables d'infractions punissables de la peine de mort. Il convient de notifier et de consulter les autorités américaines en matière de justice pénale et de sécurité. S'il y a eu des consultations avec les fonctionnaires américains au sujet de l'article 159.6, il faudrait que les détails en soient rendus publics.

Recommandation : Assurer la protection des victimes de violence familiale contre les partenaires maltraitants et supprimer l'article 159.6.

OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS

Suite aux événements du 11 septembre 2001, le Canada et les États-Unis ont convenu qu'il était dans leur intérêt réciproque de mettre en œuvre un plan global de frontière intelligente. Une des mesures de ce plan d'action est la signature d'une entente canado-américaine de tiers pays sûrs concernant le traitement des demandes de statut de réfugié. Toutefois, la question n'est pas nouvelle puisque le gouvernement canadien tente depuis plusieurs années déjà de convaincre les États-Unis du bien-fondé de conclure un tel accord. À ce sujet, il est fort intéressant de consulter le rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de mai 1996[1], où nous émettions une opinion dissidente quant à la pertinence de conclure une entente de tiers pays sûrs avec les États-Unis.

Dans un premier temps, le Bloc Québécois tient à souligner l'excellent travail réalisé par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration. Bien que nous ne disposions que de très courts délais pour étudier le projet de règlement, ce que nous déplorons sérieusement compte tenu des enjeux majeurs liés à cette entente et de ses graves conséquences, nous avons réussi à entendre des experts nous faire part de leurs inquiétudes quant à cette entente. Il est à noter que la plupart de leurs recommandations ont été retenues par le Comité et qu'elles se retrouvent dans le présent rapport. Malheureusement, leur préoccupation première, celle que l'entente de tiers pays sûrs ne voit pas le jour, n'a pas trouvé écho chez le gouvernement. D'ailleurs, lorsque nous avons demandé aux différents témoins de ne nommer qu'un seul point positif de cet accord, leur silence fut éloquent. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons appuyer ce rapport.

Suite aux nombreuses réserves émises par les organismes oeuvrant auprès des réfugiés, le Bloc Québécois croit fermement que cette entente ne servira pas les intérêts des demandeurs d'asile. Nous sommes préoccupés par l'objectif visé de réduire le nombre de demandeurs du statut de réfugié au Canada. Étant signataire de la Convention sur les réfugiés, nous avons la responsabilité morale de nous assurer que tous les demandeurs d'asile puissent bénéficier d'un système juste et équitable. Or, rien ne nous indique que les standards américains sont équivalents aux nôtres. Bien au contraire, les représentants du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ont affirmé lors de leur comparution au Comité que les États-Unis ne rencontrent pas toujours les normes internationales en matière de protection des réfugiés. Par exemple, la détention des demandeurs d'asile est fréquente aux États-Unis, alors que l'article 31 de la Convention de Genève précise justement qu'aucun réfugié ne devrait être soumis à la détention en raison de sa présence irrégulière sur le territoire.

Comme cette entente ne s'appliquera qu'aux points d'entrée terrestres et qu'elle ne concernera pas les personnes qui feront leur demande d'asile à l'intérieur des frontières canadiennes, cette disposition laisse croire à tous les intervenants que nous risquons

---

[1] Avant-projet d'entente entre le gouvernement des États-Unis concernant les revendications du statut de réfugié, Premier rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, mai 1996.

d'assister à une hausse importante de l'immigration clandestine. Des réseaux de passeurs illégaux pourraient même s'organiser afin de tirer profit des lacunes de l'entente. Bien sûr, cela représente une menace réelle pour la sécurité et la vie des réfugiés. Si, par quelque moyen que ce soit, nous mettons en danger la vie des demandeurs d'asile, il est évident que nous contrevenons aux principes et valeurs véhiculés dans la Convention sur les réfugiés.

Par souci d'équité et de justice, nous refusons de cautionner la banalisation des responsabilités internationales du gouvernement fédéral en matière de protection des réfugiés. Si le gouvernement ne daigne pas reconsidérer le bien-fondé de cette entente, nous l'enjoignons à tout le moins d'avaliser toutes les recommandations incluses dans le présent rapport.

Madeleine Dalphond-Guiral
Députée de Laval-Centre
Porte-parole du Bloc Québécois
en matière de Citoyenneté et Immigration et
dans le dossier des personnes handicapées

OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE RAPPORT INTITULÉ *RÈGLEMENT SUR LES TIERS PAYS SÛRS* ET RÉDIGÉ PAR LE COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

DÉCEMBRE 2002

Le Nouveau parti démocratique demeure fermement opposé à l'Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les États-Unis ainsi qu'au Règlement qui a été proposé pour la mettre en œuvre.

L'amélioration du sort des réfugiés devrait constituer le principal objectif des modifications légitimes à notre politique sur les réfugiés. Nous ne croyons pas que l'Entente satisfasse à cet objectif.

En fait, c'est tout à fait le contraire. L'Entente ne procède pas des traditions humanitaires du Canada mais découle plutôt des horreurs du 11 septembre. Elle a été élaborée au moment où les réfugiés faisaient l'objet d'une chasse insouciante aux boucs émissaires lancée pour les faire passer pour les auteurs apparents de la terreur alors qu'ils en sont la victime. Il n'y a rien de fortuit : cette entente constitue un élément de la stratégie de la frontière efficace entre les deux pays.

L'Entente a comme principe le traitement comparable des demandeurs du statut de réfugié des deux côtés de la frontière, ce qui n'est pas le cas, de toute évidence.

Plusieurs méthodes américaines ont fait l'objet de critiques, étant qualifiées d'inférieures aux normes internationales. D'autres critiques sérieuses ont également été formulées notamment : lois américaines autorisant le recours abondant à l'incarcération, processus d'expulsion non transparent et accéléré ainsi que non-reconnaissance de la revendication fondée sur des motifs liés au sexe. De plus, les États-Unis ont, depuis longtemps, l'habitude de fonder inopportunément leur évaluation des réfugiés sur leurs objectifs en matière de politique étrangère.

Signalés récemment, les cas de profilage racial et de traitement inapproprié dont font l'objet des citoyens canadiens et certains résidents permanents ne constituent qu'un aperçu des méthodes utilisées réellement par les Américains à l'endroit de citoyens non américains. Nos préoccupations s'amplifient depuis que nous savons que les cas des réfugiés seront examinés par le nouveau ministère de la Sécurité intérieure et que les

autorités américaines ont allongé la liste des pays dont les citoyens seront assujettis à un « traitement spécial » de la part des agents américains. Comme plusieurs témoins l'ont signalé, les États-Unis ne sont pas un refuge sûr pour certaines catégories de réfugiés, et pour ce seul motif, le Canada ne devrait pas conclure cette entente.

Nos préoccupations se sont manifestées dès que le/la ministre a commencé à laisser entrevoir la possibilité de remettre en œuvre une initiative sur les « tiers pays sûrs », propos qui ont été lancés à l'extérieur du Parlement et peu de temps après la fin du débat sur la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Nos pires craintes ont été confirmées par les témoins qui ont comparu devant le Comité. Ceux-ci se sont opposés unanimement à l'entente et ont cerné de nombreuses lacunes dans le Règlement.

Plusieurs problèmes d'ordre administratif ont été soulevés. Le fardeau de la preuve incombe injustement à la personne qui doit prouver qu'elle fait partie des exceptions. Un témoin a signalé que l'Entente entraînerait « le chaos et la corruption ». Les agents seront tenus d'exécuter des évaluations complexes et de prendre des décisions importantes qui ne relèvent pas de leurs responsabilités habituelles, et aucun mécanisme d'examen ne permettra de corriger les erreurs ou de tenir compte de nouveaux éléments de preuve. Les pouvoirs discrétionnaires que l'Entente accorde aux agents sont encore plus restreints par le Règlement.

La charge de travail des agents devrait s'alourdir, et nous ne pouvons compter que sur de vagues promesses d'accroître les ressources, engagement qui a été pris par un/une ministre qui a déjà reconnu que le manque de ressources est la cause du retard inadmissible dans la mise en œuvre de la Section d'appel des réfugiés aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

De plus, il est réaliste de s'attendre à ce que l'Entente fasse augmenter inévitablement l'introduction clandestine d'étrangers au pays. Le simple fait d'imposer une nouvelle règle ne découragera pas soudainement les réfugiés, pour qui le Canada est synonyme d'un avenir sûr. Une fois au pays, certains pourront demander le statut de réfugié tandis que d'autres pourront être forcés de demeurer dans la clandestinité.

Une telle situation constitue un cauchemar administratif mais suscite des craintes au chapitre de la sécurité. De toute évidence, l'Entente va à l'encontre du but recherché : maintenir notre sécurité.

L'Entente peut également exercer un effet destructeur sur les familles. L'expérience du chemin de fer clandestin a montré que des familles désespérées seront prêtes à tout pour assurer la sécurité de leurs enfants, y compris à faire éclater la cellule familiale pour jouir d'un meilleur sort dans le pays d'accueil. Les exceptions restreintes pourront indirectement encourager ces stratégies désespérées.

L'Entente est illogique sur les plans administratifs et humanitaires ainsi que sur celui de la sécurité. Pourquoi cherchons-nous alors à la mettre en œuvre?

Environ 35 % de nos demandeurs du statut de réfugié arrivant des États-Unis, essayons-nous simplement de réduire le nombre de réfugiés admis au Canada? Le Canada accueille seulement un demi pour cent des réfugiés dans le monde. Il faudrait accroître et non pas réduire cet engagement afin d'aider près de 20 millions de personnes qui sont en danger ou qui sont déplacées. L'Entente reflète plutôt la récente tendance suivie par le gouvernement dans ses initiatives en matière d'immigration et de protection des réfugiés afin de « resserrer » un régime qui est aux prises avec des problèmes imputables au manque de coordination et de ressources internes.

D'autre part, se pourrait-il que l'Entente vise à nous intégrer à la « forteresse nord-américaine » dans le cadre des grandes visées américaines à la suite des événements du 11 septembre? Traduisant une harmonisation accrue de notre politique en matière d'immigration et de protection des réfugiés avec celle des États-Unis, l'Entente aurait dû faire l'objet d'un débat au Parlement.

Par conséquent, à qui cette nouvelle politique profite-elle?

Le gouvernement fédéral réduit sans aucun doute le nombre de réfugiés qu'il accepte, si c'est là son objectif. Il pourra continuer de ne pas accorder à Citoyenneté et Immigration Canada les ressources nécessaires et restreindre son budget au lieu de respecter ses obligations internationales. Les États-Unis réussissent à obtenir l'expulsion des réfugiés dont ils ne veulent pas et peut-être d'autres concessions de la part des Canadiens — des « compensations futures ». Le Canada se retrouve certes encore plus près de l'intégration aux États-Unis et de la perte de sa souveraineté. Et les criminels voient s'offrir à eux une toute nouvelle occasion, avec l'augmentation de l'introduction clandestine d'étrangers au pays.

L'Entente profite à tous, sauf au réfugié.

OPINION DISSIDENTE
PARTI PROGRESSISTE-CONSERVATEUR
ENTENTE SUR LES TIERS PAYS SÛRS
INKY MARK, DÉPUTÉ

Le Parti progressiste-conservateur préconise une politique d'immigration et de protection des réfugiés ouverte. Modèle d'équité et de respect des droits de la personne, le Canada excelle à attirer les immigrants les plus brillants. Contrairement à l'Opposition officielle, nous ne considérons pas tous les réfugiés comme des terroristes potentiels ou des criminels.

Cette semaine, en Suisse, les électeurs ont rejeté l'adoption de nouvelles lois sévères qui auraient fermé les portes du pays et admis les immigrants au compte-gouttes. Et que dire de la cuisante défaite électorale, en Autriche, du parti anti-immigration de Joerg Haider, qui a perdu près des deux tiers de ses partisans.

L'Entente sur les tiers pays sûrs est une initiative des Libéraux et contient peu d'avantages pour les États-Unis. En 1996, le gouvernement libéral avait lancé le même ballon, et il n'est allé absolument nulle part.

À première vue, on dirait une bonne idée, mais si on l'examine de plus près, on se rend compte de l'erreur. Le gouvernement ne nous a pas donné le temps de débattre de cette entente à la Chambre des communes. Le Comité permanent lui-même n'a jamais pu l'examiner soigneusement et en discuter.

Rappelons-nous que l'Allemagne, en 1994, avait mis en place une entente du même type. Résultat? Un échec lamentable. Même en colmatant tous les points d'entrée qui jalonnent ses frontières, l'Allemagne n'a pu endiguer le flot de réfugiés qui s'y dirigeaient. Si l'Entente sur les tiers pays sûrs est si géniale, pourquoi les autres pays développés ne l'ont-ils pas mise en oeuvre?

D'autres interrogations s'imposent. Pourquoi une telle entente? Quels problèmes espère-t-on régler? Quels seront les résultats de l'Entente? Quels en sont les avantages et les inconvénients? À qui essayons-nous de barrer la route? Dans la foulée des événements du 11 septembre, allons-nous nous sentir plus en sécurité grâce à cette entente? Va-t-elle trier les terroristes et criminels venus d'ailleurs? Peut-on résoudre le problème sans cette entente? L'a-t-on conçue pour des raisons de sécurité ou pour en finir avec l'arriéré des revendications du statut de réfugié? Si on omet de répondre d'abord à ces questions, l'Entente sur les tiers pays sûrs sera certainement aussi désastreuse que la tentative allemande de 1994.

Nul doute que l'Entente contiendra la marée de réfugiés qui cherchent asile au Canada. L'ironie de la chose, c'est que les demandeurs qui arriveront par avion ou par d'autres voies illégales n'y seront pas assujettis. Dans ce cas, à quoi bon conclure une entente? Cela encouragera certainement les demandeurs d'asile qui arrivent chez nous par voie aérienne, maritime ou terrestre à entrer illégalement, sans empêcher le « magasinage » de pays d'accueil. Si les ententes sur les tiers pays sûrs n'ont pas fonctionné dans d'autres pays industrialisés, pourquoi s'entêter à répéter leur erreur?

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a proposé une bonne idée : donner à tous les réfugiés l'occasion de faire une demande dans le pays de leur choix. Citoyenneté et Immigration Canada l'a refusée.

Avons-nous de gros problèmes avec les gens qui font des demandes d'asile à partir des États-Unis? Voyons les chiffres. L'an passé, nous avons accueilli 26 530 réfugiés, ce qui équivaut à 11 % de l'ensemble des immigrants ayant obtenu le droit d'établissement. Au total, 250 346 immigrants et réfugiés sont venus frapper aux portes du Canada en 2001.

Voici les détails des réfugiés pour l'année 2001 :

7 324 — subventionnés par le gouvernement

3 570 — parrainés par le secteur privé
11 896 — statut de réfugié déterminé au Canada
3 740 — personnes à charge à l'étranger

Environ la moitié des demandes d'asile sont rejetées. De ce nombre, près du tiers, soit 13 000 demandeurs, arrivent des États-Unis. Citoyenneté et Immigration Canada estime que l'Entente sur les tiers pays sûrs entraînera le renvoi de 5 000 à 6 000 revendicateurs par année aux États-Unis.

Si l'on examine un peu le passé, on se rend compte que le Canada a endigué les vagues d'immigrants et de réfugiés pour les mauvaises raisons. Souvenez-vous des Juifs que nous avons refoulés sur nos rivages. Souvenez-vous de la loi de 1923 sur l'exclusion des Chinois. Fixer des quotas, c'est une chose, mais renvoyer des gens pour se conformer à une entente inutile et impraticable, c'en est une autre.

Cette entente a été élaborée de manière irresponsable, et si elle entre en vigueur, elle ternira notre réputation aux yeux de la communauté internationale.

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés n'accepte pas les assurances données par Citoyenneté et Immigration Canada au sujet de l'Entente.

Le Canada est un État souverain. Nous n'avons pas les mêmes coutumes que nos voisins du Sud. Le Parti PC ne peut pas appuyer une politique libérale contraire aux principes humanitaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

PROCÈS-VERBAL

Le mercredi 27 novembre 2002
(*Séance n° 9*)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit aujourd'hui à *huis clos*, à 15 h 38, dans la salle 705 de l'édifice de la Promenade, sous la présidence de Joe Fontana (*président*).

Membres du Comité présents : Diane Ablonczy, Mark Assad, Yvon Charbonneau, Madeleine Dalphond-Guiral, Joe Fontana, Steve Mahoney, Jerry Pickard, Judy Wasylycia-Leis, Lynne Yelich.

Membres substituts présents : Andrew Teledgi pour John Godfrey.

Aussi présents : *De la Bibliothèque du Parlement* : Benjamin Dolin et Margaret Young, attachés de recherche.

Témoins : Benjamin Dolin et Margaret Young.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le comité reprend l'étude d'une ébauche de rapport sur le « Règlement sur les tiers pays sûrs ».

Les témoins répondent aux questions.

Sur motion de Steve Mahoney, il est convenu — Que l'ébauche du Rapport, tel que modifiée, soit adoptée et que le président soit habilité à le présenter à la Chambre.

Sur motion de Steve Mahoney, il est convenu — Que le président en collaboration avec le greffier et les recherchistes apportent tous les changements qui pourraient être jugés nécessaires sans modifier le texte quant au fond.

Sur motion de Steve Mahoney, il est convenu — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande du gouvernement une réponse globale au rapport.

Sur motion de Steve Mahoney, il est convenu — Que, conformément à l'article 108(1)*a*) du Règlement, le Comité autorise l'impression des opinions dissidentes ou complémentaires en annexe à ce rapport, immédiatement après la signature du président, que les dites opinions ne dépassent pas trois pages à simple interligne et qu'elles soient envoyées au greffier du Comité par courrier électronique, dans les deux langues officielles, au plus tard quarante-huit heures après l'adoption du rapport par le Comité.

À 17 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Comité

William Farrell